



Published in the framework of the Egmont project



Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication

Xavier Vanden Bosch

Au vu de leur implication limitée dans les affaires européennes, les différents parlements belges, que ce soit au niveau fédéral, régional ou communautaire, contribuent à peine à la légitimation de l'action européenne. Afin de renforcer leur rôle, il faudrait non seulement améliorer la communication gouvernementale vers les parlements mais également adapter l'action parlementaire aux traits confédéraux de la Belgique, ce qui représente une difficulté unique en Europe.

Dans le débat permanent sur le “déficit démocratique” de l’UE, il est souvent affirmé que non seulement le Parlement européen mais aussi les parlements nationaux devraient jouer un plus grand rôle dans le processus décisionnel européen. Pour les tenants de la thèse de la « déparlementarisation », l'érosion du pouvoir des assemblées nationales, représentant le plus directement les citoyens, aurait conduit à un

déficit de légitimité que le Parlement européen ne serait pas parvenu à combler malgré son renforcement progressif.

Les traités européens ont progressivement reconnu le rôle des parlements nationaux et par ce biais le principe de double légitimité (Piedrafita, 2013). Cependant, tant les perceptions sur la nécessité de mieux impliquer les parlements nationaux que les opinions sur les mécanismes de contrôle du processus décisionnel européen varient beaucoup, reflétant des traditions démocratiques et des pratiques parlementaires différentes au sein de l’UE.

Néanmoins, dans le contexte de la crise économique affectant la zone euro, plusieurs évolutions ont pu renforcer le sentiment que le principe de double légitimité de l’UE devrait être encouragé (Stratulat & al, 2014). En premier lieu, agissant comme le plus haut organe exécutif, le Conseil européen, a joué un rôle majeur dans le contexte de la crise et les sommets de la zone euro ont également été créés (entre 2010 et 2013, le Conseil Européen s’est réuni 24 fois et 5 sommets de la zone euro ont eu lieu). Or, ne

disposant pas d'un mandat électoral spécifique, le Conseil européen peut seulement tirer sa légitimité des parlements nationaux. Deuxièmement, des traités internationaux nécessitant la ratification par les parlements nationaux ont été adoptés (le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG), le Traité sur le Mécanisme Européen de Stabilité, et – toujours en cours de négociation – le traité devant créer un fonds unique de résolution bancaire). Enfin, bien qu'adoptée par le Parlement européen, la législation renforçant la gouvernance économique européenne ('six-pack' et 'two-pack') ne confère au Parlement européen aucun rôle significatif. Et dans le même temps, le renforcement de la gouvernance économique affecte directement la souveraineté des parlements nationaux. Les institutions européennes cherchent par ailleurs à susciter une plus grande appropriation par les parlements nationaux des recommandations portant sur les réformes structurelles à entreprendre au niveau national.

En supposant correcte l'affirmation selon laquelle les parlements nationaux devraient être plus impliqués dans les affaires européennes, ce Policy Brief se concentre sur ses conséquences pour le système parlementaire belge. Nous discuterons d'abord les mécanismes directs d'implication des parlements belges, ainsi que l'usage qui en est fait. Nous verrons que le contrôle actuellement exercé par les parlements sur les principaux acteurs exécutifs de l'UE – la Commission européenne, le Conseil Européen et le Conseil de l'Union Européenne – est très limité, à l'instar de leur implication pratique dans l'approbation des Traités (partie II). Dans un second temps, nous porterons notre attention sur les principaux facteurs empêchant les parlements d'agir et ce qui pourrait en réduire les effets (partie III). Mais avant toute chose, nous soulignerons les particularités du fédéralisme belge qui doivent nécessairement être prises en compte afin d'appréhender le sens et le rôle des

« parlements nationaux » au sein du système politique belge (partie I).

LA COORDINATION INTERNE ET LE PARLEMENTARISME DANS L'ÉTAT FEDERAL BELGE

Dans les traités européens – ou dans la vaste littérature sur le déficit démocratique de l'UE – la mention des « parlements nationaux » semble implicitement se référer à une conception monocamérale ou bicamérale classique (Dopagne et Delpérée, 2010). Cependant, cette conception ne s'applique pas au système parlementaire de l'Etat fédéral belge. Afin de lever l'ambiguïté du terme « parlements nationaux » utilisé dans le Traité de Lisbonne, la Belgique avait d'ailleurs estimé nécessaire de clarifier, via la déclaration n°51 annexée au Traité, qu' « en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national. »

Le degré d'implication sur les politiques de l'UE de ces multiples – jusqu'à neuf – assemblées parlementaires en Belgique est par ailleurs intrinsèquement lié à la manière dont les exécutifs de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés coordonnent leurs vues sur les matières européennes de manière à définir une position 'belge' unique – la seule reconnue par l'UE. Ce mécanisme de concertation a été défini dans un Accord de coopération de 1994, dans la foulée de la quatrième réforme de l'Etat belge qui inscrivait dans la constitution son caractère fédéral.¹ Cet accord spécifie également comment la représentation de la Belgique auprès du Conseil de l'UE est partagée entre les niveaux fédéral, régional et communautaire, en fonction de leurs compétences respectives.

Selon les termes de cet Accord de coopération, dans le but de définir la position belge au Conseil de l'UE, une coordination horizontale systématique a lieu au sein de la Direction Générale Europe (DGE) du Ministère des affaires étrangères (SPF Affaires Etrangères) qui assure la présidence et le secrétariat des réunions, et plus généralement, garantit « le respect des principes et la cohérence de la politique européenne de la Belgique ».² Sont toujours invités aux réunions des membres des cabinets (i) des ministres de la coalition au pouvoir au niveau fédéral (représentant le Premier ministre et les vices-Premiers ministres), (ii) du secrétaire d'Etat aux affaires européennes, (iii) des Présidents des différentes Régions et Communautés, ainsi que, (iv) les ministres régionaux ou communautaires ayant les Relations internationales dans leurs attributions. En fonction des sujets inscrits à l'ordre du jour, des représentants des Ministres fonctionnellement compétents y sont également invités. Des membres de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE sont également présents aux réunions (fonctionnaires fédéraux ou attachés régionaux et communautaires). En moyenne, une vingtaine de personnes participent effectivement à une réunion donnée sur un total d'environ cent personnes potentiellement impliquées.

Bien qu'il puisse à première vue sembler favoriser la concurrence au sein du système fédéral belge puisque différents acteurs détiennent un droit de veto, le système de concertation a clairement démontré qu'il favorisait au contraire la coopération (Beyers et Bursens, 2006). Un consensus est presque toujours trouvé au niveau de la DGE et il est très rarement référé aux instances interministérielles formelles supérieures que sont la Conférence interministérielle de la politique étrangère et, en dernière instance, le Comité de concertation.

Dans le contexte de ce Policy Brief, deux conclusions préliminaires peuvent être tirées.

Premièrement, le caractère intergouvernemental et horizontal de cette coopération entre exécutifs ne laisse que peu de place aux parlements pour influencer la position belge qui sera défendue au sein des institutions européennes – nous reviendrons sur ce point. Deuxièmement, ce mécanisme de coordination reflète le principe constitutionnel d'égalité entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés. Cette caractéristique limite la pertinence de la comparaison avec les pratiques parlementaires d'autres pays fédéraux (Allemagne, Autriche) ou de pays présentant un système très décentralisé (Espagne) puisque ces pays sont caractérisés par une certaine hiérarchie entre le niveau fédéral/central et les sous-entités (Boronska-Hryniewiecka, 2013). En d'autres mots, aucun pays européen n'est allé aussi loin que la Belgique dans la voie du confédéralisme (Schock, 2004) et cela a des conséquences sur la portée des activités parlementaires dans les affaires européennes.

COMMENT LES PARLEMENTS BELGES S'IMPLIQUENT DANS LES AFFAIRES EUROPEENNES

Nous allons voir comment les parlements belges sont impliqués dans la ratification des traités européens (A), ainsi que comment et dans quelle mesure, ils utilisent le mécanisme d'alerte précoce et le dialogue politique pour contrôler la Commission européenne (B), et contrôlent la position belge au sein du conseil européen (C) et au sein du Conseil de l'UE (D).

A. Assentiment aux traités

Les Régions et Communautés de Belgique (entités fédérées) se sont vus accorder d'importants droits constitutionnels pour conclure et approuver les traités internationaux.³ La plupart des traités européens concernent tant

le niveau fédéral que les entités fédérées, et par conséquent, une fois négociés et signés, tous les parlements belges doivent y donner leur assentiment pour permettre leur ratification.⁴ Cette procédure prend un certain temps, comme l'a démontré l'approbation du TSCG (le pacte budgétaire) par les neuf parlements en 2013.

En principe, le refus d'un seul parlement empêcherait la ratification du traité par la Belgique. Dans cette perspective, les parlements des entités fédérées se sont vus octroyer un pouvoir maximal. Mais vu d'une perspective européenne, la situation pourrait confiner à l'absurde si, par exemple, le Parlement de la Communauté germanophone, représentant quelque 80.000 citoyens, devait rejeter un Traité requérant la ratification de tous les Etats Membres.

Bien que les parlements ne puissent qu'approuver ou rejeter 'en bloc' un traité sans amendements possibles, ils sont informés dès que commence la négociation portant sur la révision des traités de l'UE, et le projet de traité soumis à signature leur est également communiqué.⁵ Toute assemblée belge pourrait donc en principe peser sur la position belge dans les négociations mais en réalité cette influence est presque imperceptible (Dumont, 2013). Le débat sur le TSCG suggère que les parlements n'étaient pas fondamentalement impliqués et se sont plutôt trouvés devant un fait accompli, comme ce fût aussi le cas ailleurs en Europe.

B. Le contrôle du principe de subsidiarité et le dialogue politique avec la Commission européenne

Le contrôle par un parlement national des initiatives prises par la Commission européenne peut essentiellement s'effectuer par deux moyens : le contrôle du principe de subsidiarité et ce qu'on appelle le « dialogue politique ». Le premier instrument doit être compris comme le contrôle

du principe de subsidiarité tel que défini dans le protocole n°2 du Traité de Lisbonne via le « mécanisme d'alerte précoce », un outil permettant à un parlement national de transmettre un avis motivé établissant en quoi il considère qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité. Deux votes sont attribués aux 'parlements nationaux' de chaque Etat Membre. Si le nombre d'avis établissant que le principe de subsidiarité a été enfreint dépasse le seuil agréé, la Commission doit revoir sa proposition, bien qu'elle puisse décider de la maintenir.⁶

Le second moyen de contrôle sur la Commission, le dialogue politique, est une extension de cette procédure. Il découle de l'initiative prise depuis 2006 par la Commission de permettre à un parlement national de s'exprimer au-delà du seul et strict principe de subsidiarité. Cette initiative unilatérale, informelle et non-liante de la Commission vise à donner la possibilité aux parlements nationaux d'exprimer leur opinion et préoccupations à la Commission, à un stade précoce du processus de décision européen.

Afin de mettre en oeuvre le protocole n°2 du Traité de Lisbonne et en conformité avec la déclaration 51 de la Belgique, les parlements belges ont conclu un « Accord de coopération » définissant les modalités de partage des deux votes nationaux sur base de leurs compétences respectives.⁷ Cet accord informel et « improvisé » n'a en réalité aucune valeur juridique et n'est pas entré en vigueur (Delpérée et Dopagne, 2010). Néanmoins, les parlements le suivent en pratique. Que cette absence de formalisme n'ait jamais posé de problème jusqu'à présent s'explique largement par l'usage très limité du mécanisme d'alerte précoce par les parlements belges.

En effet, considéré dans son ensemble, le système parlementaire belge a été l'un des moins actifs en Europe dans l'utilisation du mécanisme d'alerte précoce depuis l'entrée en vigueur du Traité de

Lisbonne. En moyenne depuis 2010, le nombre de contributions des parlements belges équivaut à 1,4% du total des contributions de l'ensemble des parlements nationaux de l'UE.⁸

L'assemblée la plus active en Belgique est la Chambre des représentants. Sur environ mille documents transmis par la Commission européenne par an, une centaine fait l'objet d'une note de synthèse incluant une analyse sur la subsidiarité. Trois fonctionnaires de la cellule Europe de la Chambre sont affectés à cette tâche. La note est ensuite transmise à la commission parlementaire permanente compétente qui peut elle-même émettre un avis ou éventuellement en référer à la plénière. Depuis 2010, la chambre a émis 25 avis sur des propositions législatives de la Commission, dont quatre peuvent être considérées comme des avis motivés sur le principe de subsidiarité au sens strict.⁹ Deux d'entre eux étaient négatifs, dont celui portant sur la proposition Monti II portant sur le droit de grève qui a fait l'objet de 19 votes négatifs provenant de 12 chambres en Europe et qui a finalement été retirée par la Commission.¹⁰

Les autres assemblées ont à peine fait usage de ces instruments. Le Sénat a émis trois avis depuis 2010 dont un seul avis négatif sur la question de la subsidiarité.¹¹ Les parlements régionaux ont encore moins recouru à la procédure. Le Parlement flamand a émis un avis dans le cadre du dialogue politique en 2013.¹² Le parlement wallon a quant à lui fait usage du système une seule fois en 2010 – pratiquement à titre d'essai.¹³

C. Contrôle de la position belge au Conseil européen

La position belge au Conseil européen peut en principe être débattue au sein du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes qui associe dix membres de la Chambre des représentants, dix membres du Sénat et dix membres du Parlement européen. Les auditions

publiques du Premier Ministre avant et après les réunions du Conseil européen constituent l'activité la plus visible et la plus substantielle du Comité.

Bien que ces auditions ne soient pas systématiques, la coutume est relativement bien respectée, ce qui fait de la Belgique un Etat Membre où la fréquence de ce genre de réunion est relativement haute (Heffler et al., 2013). On peut estimer qu'en moyenne une douzaine de membres des deux chambres fédérales y participent. Les membres belges du Parlement européen ne s'y présentent que très rarement, soit parce que leur agenda ne le leur permet pas, soit parce qu'ils ne considèrent pas ces réunions comme suffisamment utiles vu les canaux d'informations dont ils disposent par ailleurs. Il faut noter que certains parlementaires qui ne sont pas formellement membres du Comité participent néanmoins régulièrement aux auditions.

Ce caractère informel des réunions reflète la nature intrinsèquement informative plutôt que délibérative de ce Comité d'avis. L'audition s'apparente surtout à une session d'information lors de laquelle le Premier Ministre fait une déclaration qui est suivie par des commentaires et questions des parlementaires auxquels il s'efforce de répondre en fin de réunion. En pratique, et contrairement à ce que son nom peut laisser entendre, le Comité d'avis n'émet pas d'avis sur la position belge que le Premier Ministre entend défendre au Conseil européen. Ceci ne résulte pas d'une absence de compétence puisque le Comité peut adopter « *des avis, propositions de résolution, recommandations ou d'autres textes finaux, qui sont soumis, [...] directement à la séance plénière [...]* ». ¹⁴ Les quelques résolutions adoptées par le passé ont essentiellement porté sur les révisions des traités, et pratiquement jamais sur une session du Conseil européen.¹⁵

D. Le contrôle de la position belge au Conseil de l'UE

Les parlements belges ont aussi la possibilité de contrôler et d'influencer la position belge qui sera présentée au Conseil de l'UE. Ils peuvent le faire en examinant les propositions d'actes législatifs ainsi que des documents non législatifs publiés par les institutions européennes. Une certaine influence peut s'exercer avec les instruments classiques du contrôle parlementaire : questions au gouvernement et interpellations de celui-ci, organisation de débats, propositions de résolutions, etc.

Les règles internes de la Chambre des représentants mentionnent que « *chaque commission permanente inscrit à son ordre du jour une fois par mois un échange de vues consacré aux questions européennes qui la concernent et qui sont à l'ordre du jour du Conseil des ministres [...]* ». ¹⁶ Chaque Comité désigne aussi parmi ses membres un « europromoteur » dont la mission est de suivre les questions européennes pertinentes pour le Comité et de stimuler leur mise à l'agenda. Le Parlement flamand et le Parlement de la Communauté française ont adopté un concept similaire d'« europromoteur ». ¹⁷

Bien qu'il soit difficile en pratique d'évaluer le degré de contrôle des parlements sur les affaires européennes, il est évident que leur implication globale est très limitée. Les auditions des ministres qui se tiennent avant et après les réunions du Conseil de l'UE sont loin d'être systématiques. Même s'il doit en principe le faire, le gouvernement ne fournit pas systématiquement un agenda annoté avant chaque réunion du Conseil, ni ne rédige un rapport à la suite de ce dernier. Selon une analyse réalisée par les services de la Chambre des représentants, moins de 5% des questions parlementaires ont un lien avec les affaires européennes (D'Hollander, 2013). A cet égard, le système des europromoteurs ne peut

apparemment pas être considéré comme adéquat et satisfaisant. ¹⁸ Delreux et Randour (2013) rapportent que seulement cinq questions portant sur les affaires européennes ont été posées en séance plénière en 2012, mais qu'aucune d'entre elles ne traitait spécifiquement d'une proposition législative. Ils rapportent également que les quelques questions posées dans les commissions parlementaires permanentes concernent davantage les orientations majeures des politiques européennes plutôt que des actes législatifs spécifiques négociés au Conseil de l'UE.

DÉPASSER LES PRINCIPAUX FACTEURS EXPLIQUANT LE PEU D'IMPLICATION DES PARLEMENTS BELGES DANS LES AFFAIRES EUROPÉENNES

Quelles sont les principales raisons de la faible implication et influence des parlements belges dans les affaires européennes que nous avons décrite? Nous pouvons en dégager trois principales.

A. Le système politique belge et l'« europhilie »

En Belgique, les coalitions gouvernementales reposent typiquement sur une majorité parlementaire docile que permettent une forte discipline de parti et une homogénéité au sein des groupes parlementaires. Le terme négativement connoté de « *particratie* », est souvent associé à ce régime, au sein duquel les partis disposent d'un contrôle fort. *De facto*, le système politique belge est ainsi plutôt caractérisé par le contrôle de l'exécutif sur la législature, plutôt que l'inverse (Delreux & Randour, 2013). Les activités des parlements sur les affaires européennes ne font pas exception à cet égard.

En outre, les partis politiques belges (à tout le moins les partis « traditionnels » – et par extension, la majorité des groupes parlementaires) sont particulièrement « *europiles* ». Ce consensus ne favorise pas le

débat sur les questions européennes. Par ailleurs, l'opinion publique belge est largement en faveur de l'intégration européenne. Les partis ne voient dès lors pas beaucoup d'intérêt à se profiler sur ces questions dans l'espace public, et partant, au sein des assemblées parlementaires (Delreux & Randour, 2013).

Cependant, si le système politique belge et l'«europhilie» largement partagée peuvent *expliquer* l'implication limitée des parlements belges sur les questions européennes, cela ne devrait en revanche pas la *justifier*. L'«europhilie» qui domine le paysage politique pourrait en réalité masquer des divergences de vues très prononcées sur le futur de l'intégration européenne. Il est par exemple notable que certains projets extrêmement ambitieux évoqués par les institutions européennes sur le futur de l'Union économique et monétaire ont à peine été évoqués au sein des parlements belges. Le manque de débat public empêche certainement une clarification des positionnements politiques.

B. Accommoder le parlementarisme à la coordination des exécutifs de la fédération belge

Comme mentionné dans la première partie, le rôle des parlements est très restreint dans le système institutionnel belge, où les exécutifs des niveaux fédéral, régional et communautaire dominent le processus de prise de décision dans les affaires européennes. Les parlements sont exclus du processus de coordination interne qui est exclusivement mené par les gouvernements et l'administration. Une plus grande implication parlementaire est par conséquent concevable soit avant (*ex-ante*) soit après (*ex-post*) cette coordination interne.

Ex-ante – Avant la coordination interne

Ex-ante, les parlements ont la possibilité d'exprimer leurs vues sur les propositions de l'UE à leurs gouvernements

fédéral/régional/communautaire respectifs, tout comme ils ont l'occasion de le faire à l'adresse de la Commission dans le cadre du dialogue politique. Cette approche suppose que les parlements puissent influencer leurs gouvernements respectifs avant le processus de coordination interne belge, c'est-à-dire dès que les documents de l'UE sont mis à leur disposition.

Une telle implication *ex-ante* ne pourrait qu'être particulièrement exigeante pour les assemblées parlementaires. Les parlementaires ne pourraient plus se permettre d'être seulement *réactifs* à la position de l'exécutif, mais devraient au contraire être *proactifs*. Cela supposerait beaucoup de qualités personnelles du parlementaire: une certaine compétence technique dans le domaine examiné, la capacité de détecter les traits politiques saillants des propositions européennes ainsi qu'un solide entendement des compétences respectives des entités fédérales et fédérées. Cette proactivité supposerait également un soutien adéquat de la part des services du parlement. Un tel soutien nécessiterait à tout le moins d'accorder une plus grande attention à l'organisation et la capacité des parlements pour leur permettre une plus grande implication dans les affaires européennes.

De plus, cette proposition pour davantage d'implication *ex-ante* soulève une question fondamentale : la plus grande implication des parlements ne réduirait-elle pas la capacité des entités de l'Etat belge à forger des compromis lorsque des intérêts divergents sont en jeu ? Au-delà de l'équilibre à maintenir entre légitimité et efficacité, cette question touche aussi à la tension entre le respect de l'autonomie externe des entités fédérées et le besoin d'assurer la cohérence de la position externe belge.

Ex-post – après la coordination interne

La possibilité d'un contrôle *ex-post* de la position belge bute sur le problème de la fragmentation

des parlements dans la structure à plusieurs niveaux et largement non hiérarchique de la Belgique.¹⁹ Premièrement, aucun gouvernement ne saurait à lui seul être tenu responsable de la position belge. Cette position est toujours le résultat d'un processus de coordination entre tous les gouvernements qui composent l'Etat belge. Deuxièmement, et par conséquent, aucune assemblée parlementaire n'est habilitée à contrôler cette position. Une assemblée représentant tous les niveaux de la fédération, et au sein de laquelle la position belge concertée pourrait être conjointement discutée, contrôlée et influencée, n'existe tout simplement pas en Belgique. En principe, la Chambre fédérale peut seulement contrôler la position du gouvernement fédéral; le gouvernement flamand, la position flamande; le Parlement wallon, la position wallonne; etc. Alors que les exécutifs et les administrations de tous les niveaux se rencontrent régulièrement afin de définir une position belge unique – dans des groupes de travail, à la DGE ou dans d'autres forums interministériels –, les parlementaires des niveaux fédéral, régional et communautaire ne se réunissent pas pour contrôler conjointement cette position belge unique.

A cet égard, la réforme du Sénat introduite par la sixième réforme de l'Etat belge ne facilitera pas le contrôle parlementaire sur la politique européenne de la Belgique, bien au contraire. Si le Sénat deviendra bien une chambre « des entités fédérées », puisque les Sénateurs seront directement issus des parlements régionaux et communautaires, le nouveau Sénat a toutefois essentiellement été conçu comme un forum pour les futures réformes institutionnelles de la Belgique.²⁰ Le Sénat sera dépouillé de la plupart de ses prérogatives en matière de politique étrangère et n'aura plus à approuver les traités internationaux. Transformé en un organe non-permanent, il ne sera en aucun cas apte à contrôler le gouvernement fédéral. Le maintien de la participation des sénateurs au Comité d'avis

fédéral chargé de Questions européennes est d'ailleurs incertain. En somme, le système parlementaire au niveau fédéral évolue davantage vers un système monocaméral que vers un système fédéral bicaméral qui serait pertinent pour les affaires extérieures de la fédération belge, en particulier pour les affaires européennes.

Si ces contraintes ne peuvent être ignorées, une solution pratique partielle peut néanmoins être recommandée pour contourner le problème. Par exemple, un contrôle parlementaire plus important peut être encouragé au sein de la Chambre fédérale sur les compétences *essentiellement* fédérales dans les affaires européennes (notamment dans les matières suivantes: Affaires générales, Ecofin, Justice et Affaires Intérieures, Marché intérieur, Energie, Télécommunications, Emploi, Politique Sociale, Consommateurs). Dans ces cas-là, les membres de la Chambre devraient en principe être habilités à agir, dans la mesure où la position *belge* équivaut essentiellement à une position *fédérale*. En conséquence, il serait opportun d'organiser l'audition du Ministre des finances sur les décisions à prendre par le Conseil des gouverneurs du mécanisme européen de stabilité,²¹ ainsi qu'au sein de l'Eurogroupe dont l'action est devenue prééminente durant la crise. Dans la même logique, le Parlement flamand est le plus clairement habilité à faire entendre sa voix sur la position du gouvernement flamand sur les matières ayant trait à la politique de pêche.

Toutefois, dans les nombreux champs « mixtes » où sont à la fois concernés les niveaux fédéral et régional/communautaire, le dialogue sur la position concertée belge entre le parlement et le gouvernement d'un niveau donné doit nécessairement être de nature informative. Par exemple, le ministre régional wallon de l'économie pourrait informer les députés wallons de la position belge sur la proposition à discuter au Conseil Compétitivité. Mais il paraît difficile d'autoriser les députés régionaux à contrôler,

influencer, voire modifier une position belge qui a déjà été définie et qui concerne également deux autres régions ainsi que le niveau fédéral.

C. Améliorer la communication gouvernementale vers les parlements

La qualité et pertinence de l'information mise à disposition des parlementaires sont cruciales pour qu'un contrôle efficace puisse être exercé. Cependant, le parlement est généralement insuffisamment informé de la position qu'un gouvernement compte adopter sur les dossiers européens.

Là où un contrôle parlementaire plus fort est envisagé, une meilleure communication gouvernementale est nécessaire. Certaines informations sur le résultat des réunions de coordination interne pourraient s'avérer utiles. Des auditions plus systématiques tant avant qu'après la tenue des Conseil de l'UE sont recommandables.

La Belgique pourrait s'inspirer de la pratique bien établie aux Pays-Bas où le gouvernement, avec le soutien de son administration, envoie systématiquement à un stade précoce un rapport qui, non seulement résume chaque proposition de la Commission, mais spécifie aussi quelle est la position néerlandaise (fiche *Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen* (BNC)).²² L'information précise aussi les conséquences administratives et budgétaires et une première analyse concernant la subsidiarité et la proportionnalité. De plus, avant d'assister au Conseil, le ministre néerlandais envoie une lettre déclarant son intention (un ordre du jour annoté) et un rapport est aussi fourni au Parlement après la tenue du Conseil. Bien sûr, l'information ne contient pas toujours les positions néerlandaises très saillantes, mais le processus accroît certainement la conscience des parlementaires sur les propositions de l'UE en cours de négociation.

CONCLUSION

Dans ce Policy Brief, nous avons mis en évidence que les parlements belges – compris comme les neuf assemblées composant le système parlementaire belge – ne sont que très peu impliqués dans les affaires européennes. On peut dès lors difficilement considérer qu'ils contribuent à la légitimation de l'action européenne. Bien que toutes les assemblées doivent approuver les traités européens en ce qu'ils touchent à la fois à des compétences fédérales, régionales ou communautaires (hormis le Sénat qui perdra toutes ses compétences de consentement aux Traités suite à la sixième réforme de l'Etat belge), leur droit de veto ne peut en pratique pas compenser le manque d'implication précoce et de débats. Par ailleurs, les parlements belges n'ont pas été très actifs dans l'utilisation des instruments que l'UE a mis à leur disposition, à savoir le mécanisme d'alerte précoce pour le contrôle du principe de subsidiarité et, par extension, le « dialogue politique » avec la Commission. Le suivi fait par les parlementaires sur les propositions des institutions de l'UE est très limité, même lorsqu'ils revêtent une certaine importance et pertinence pour la Belgique. De même, l'influence du système parlementaire belge sur la position belge défendue au Conseil de l'UE et au Conseil européen est pratiquement inexistante.

Une considération majeure soulignée dans ce Policy Brief est que le fédéralisme qui s'est développé en Belgique restreint significativement l'implication potentielle des assemblées élues. Premièrement, les niveaux fédéral et fédérés (et donc les partis politiques au pouvoir à ces niveaux) doivent coordonner leurs vues afin de définir une position belge unique à défendre au niveau européen. Les assemblées belges sont *de jure* exclues du mécanisme de coordination qui prend place exclusivement au sein de l'exécutif et de l'administration. En outre, les parlements belges sont *de facto* privés d'une bonne partie de

leur capacité de contrôle et de leur influence avant et après que cette coordination ne prenne place. Cela découle de la simple observation qu'aucun gouvernement de la fédération belge ne peut, en principe, être tenu responsable de la position belge puisque celle-ci est toujours une position concertée entre tous les niveaux de pouvoirs de la fédération. Et partant, aucune assemblée parlementaire n'est autorisée à contrôler cette position. Notamment, la réforme du Sénat prive davantage le niveau fédéral d'un forum potentiel capable d'assurer une supervision collective de la position belge dans les affaires européennes.

En dépit des contraintes imposées par les fortes caractéristiques confédérales du processus interne de prise de décision dans les affaires européennes, les parlements belges pourraient néanmoins renforcer leur action. Ils pourraient principalement le faire à un stade précoce, dans les premières semaines suivant la publication des propositions des institutions de l'UE, avant que la coordination interne n'ait débuté (*ex-ante*). Ils pourraient dès lors saisir l'occasion de faire entendre leur opinion, non seulement à la Commission, mais aussi à leurs gouvernements respectifs. A un stade ultérieur, une fois la position belge définie par le processus de coordination interne (*ex-post*), un contrôle plus fort par la Chambre des représentants devrait être en particulier possible pour les questions principalement relatives aux compétences

fédérales à la fois avant et après les sessions du Conseil de l'UE. Cela requerrait dans les deux cas une meilleure communication qu'actuellement de la part du gouvernement à la Chambre. Une plus forte implication requerrait aussi que les groupes parlementaires de la majorité gouvernementale assument un plus grand rôle dans les débats sur les questions européennes, plutôt que de s'en remettre entièrement à l'exécutif. Ils devraient cependant le faire sans pour autant menacer l'efficacité du système de coordination interne de la Belgique, où la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs est essentielle. Seule une prise de conscience que les affaires européennes ne peuvent se définir uniquement comme des affaires *extérieures*, mais plutôt comme des politiques *intérieures revêtant une dimension européenne*, pourrait persuader les parlements à redéfinir leur rôle à cet égard.

Xavier Vanden Bosch est Research Fellow dans le programme Affaires européennes de l'Institut Egmont. L'auteur remercie particulièrement Hugo D'Hollander, Hugues Dumont, Xavier Demoulin et Wampie Libon-van der Wal pour les discussions qui ont aidé à la rédaction de ce Brief.

Ce Policy Brief fait partie de la série de publications « The Citizen and the European Elections ».

NOTES DE FIN

¹ « Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne » (M.B. 17.11.1994). En pratique, l'accord a aussi suivi l'art. 146 du Traité de Maastricht (actuellement art. 16 TFUE) qui stipule que « Le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre ». Cette mention reflétait la demande des entités fédérées de Belgique (et d'Allemagne) qui visait à introduire un système de représentation décentralisé d'un Etat membre au Conseil des Ministres.

² Au point 5 dans le développement de l'Accord de coopération op. cit. 1

³ L'art.167 (3) de la Constitution belge autorise les Régions et les Communautés à conclure des Traités sur des matières pour lesquelles leur parlement est compétent.

⁴ Suivant la sixième réforme de l'Etat belge, et son entrée en vigueur après les élections de mai 2014, le Sénat n'aura plus à approuver ce qu'on appelle les traités mixtes. Ainsi, huit et non plus neuf assemblées parlementaires devront y porter consentement. La possibilité, initialement considérée, que le « nouveau » Sénat, représentant désormais directement les entités fédérées, consentirait aux traités mixtes à la place des parlements régionaux et communautaires n'a finalement pas été retenue. Cela reflète largement la difficulté pour les entités fédérées de rétrocéder au niveau fédéral les droits de veto qu'ils ont acquis. Voir Dumont (2013, p. 39) pour un résumé de la manière dont les traités mixtes sont négociés (en interne) et dont la délégation belge est définie pour les négociations, ainsi que les modalités de leur signature.

⁵ Art. 168 de la Constitution belge pour la Chambre fédérale, et Art. 16 §2 (2) de la Loi spéciale du 8 août 1980 pour les Parlements régionaux et communautaires.

⁶ Le tableau suivant résume la procédure du mécanisme d'alerte précoce. Tiré de Piedrafita (2013).

	La procédure de la « carte jaune »	La procédure de la « carte orange »
Seuil	Un nombre d'opinions négatives représentant : <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 1/3 du total des votes (deux votes par Etat membre) ou • 1/4 pour des actes législatifs concernant les domaines de liberté, sécurité et justice 	Un nombre d'opinions négatives représentant au moins une majorité simple des votes alloués aux parlements nationaux.
Effet	L'institution européenne à l'initiative (généralement la Commission) doit revoir la proposition. Elle peut la maintenir, l'amender ou la retirer.	La Commission européenne doit revoir la proposition, et elle peut la maintenir, l'amender ou la retirer. Si la Commission européenne décide de maintenir la proposition, elle doit justifier sa décision, et à la fois le Conseil et le Parlement européen peuvent la rejeter avant la fin de la première lecture s'ils la trouvent incompatible avec le principe de subsidiarité.

⁷ L'accord signé par les présidents de huit parlements en 2005 (en prévision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe) spécifie que lorsqu'un parlement compétent soumet un avis motivé, un vote est exprimé. Lorsque plusieurs parlements compétents soumettent un avis motivé, le total des votes est divisé selon leur domaine de compétence. Quand la proposition pour un acte législatif est liée à une compétence fédérale exclusive, les deux chambres fédérales maintiennent leur capacité à émettre deux votes. Si la proposition est liée aux compétences des régions et des communautés, « deux voix sont exprimées lorsqu'au moins deux parlements compétents relevant d'un régime linguistique différent communiquent un avis motivé ». Pour un sujet où un parlement est

exclusivement compétent, il peut exprimer deux votes (dans la pratique, le Parlement flamand sur la pêche). Finalement, quand le projet législatif a une nature « mixte » en ce qu'il concerne à la fois les niveaux fédéral et régional/communautaire, « deux voix sont exprimées lorsqu'au moins une chambre fédérale et un parlement communautaire ou régional communiquent un avis motivé sur la subsidiarité ». L'accord prévoit alors que le Conseil d'Etat statuerait en cas de désaccord concernant la compétence respective d'un parlement à soumettre un avis motivé. L'accord peut être trouvé dans les annexes des règles de procédure de la Chambre des représentants à : http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_FR_bijlage_10_2010.indd.pdf

⁸ Propre calcul sur base des données couvrant 2010-2013 fournies par la Direction pour les Relations avec les Parlements nationaux, le Parlement européen, sur le site web : <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1876> (dernière consultation le 14/02/2014). Il s'agit à l'évidence d'une évaluation purement quantitative. Par exemple, l'(hyper) activité (à tout le moins quantitativement) du Sénat italien et du Parlement portugais se traduit par des données aberrantes dans l'échantillon pour ces deux assemblées.

⁹ Fondé sur la base de données IPEX (www.ipex.eu) et la page dédiée sur le site web de la Chambre des représentants à : <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?language=fr§ion=/pri/europe&story=sub.xml&rightmenu=right> (dernière consultation le 21/02/2014).

¹⁰ « Règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services » (COM 2012 (130)). Pour les détails de la procédure, voir la page : http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14765&Itemid=793 et Fabrini et Granat (2013).

¹¹ Fondé sur la base de données IPEX et sur la base de données du Sénat.

¹² L'opinion concernait une proposition établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports *COM(2013)296*. Voir document n°2147 (2012-2013)2 sur le site web du Parlement flamand sur www.vlaamsparlement.be.

¹³ Les opinions concernaient les directives COM2013/94) et COM2010(95), aucune objection n'a été formulée. Pour plus d'informations, voir http://parlement.wallonie.be/content/default.php?p=eur_avis.

¹⁴ Art. 68 (4) du règlement de la Chambre des représentants.

¹⁵ La dernière résolution adoptée par la Chambre concernait le Conseil européen de Laeken en 2001, voir (Doc. Ch. 50 1527/002). Pour une vue d'ensemble complète de la production de la Chambre sur les affaires européennes, voir : http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/europe/RAPPORTS_19_10_2012.pdf.

¹⁶ Art.36 du règlement de la Chambre des représentants.

¹⁷ Art.37 du règlement de la Chambre des représentants. Voir aussi Art.31 du Règlement intérieur du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour le Parlement Flamand, voir à la page suivante : <http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/diensteuropa/beleidsdomein/algemeen/europromotoren.html> (dernière consultation le 14/02/2014).

¹⁸ Voir les commentaires faits par Turtelboom, Chevalier, Vautmans et Dierickx dans leur proposition pour une modification du règlement de la Chambre concernant le suivi des affaires européennes. DOC Chambre 51 2337/001, 14 Mars 2006.

¹⁹ Cette brève considération pourrait certainement être expliquée davantage par la doctrine plurale et hésitante sur le fédéralisme belge, qui considère en général la « souveraineté » comme un concept relatif en Belgique. Voir Piret (2007) pour une vue d'ensemble.

²⁰ Voir Matthijs (2013) et Muyle (2013) pour des analyses de la réforme du Sénat.

²¹ Une proposition de résolution pour un contrôle de la position belge au sein du mécanisme européen de stabilité a été présentée sans succès à la Chambre. Voir le document n° 53 2103/001 de la Chambre, « Proposition de résolution concernant le mandat de la Belgique au sein du Mécanisme Européen de Stabilité », 14 mars 2012.

²² Pour plus d'informations sur ce système, consulter les pages dédiées sur le site web de *Tweede Kamer*, sur http://tweedekamer.nl/hoewerkt/tweede_kamer_en_europa/nederlands_standpunt/index.jsp

BIBLIOGRAPHIE

Beyers & Bursens, (2006), 'The European rescue of the Federal State: How Europeanization shapes the Belgian state, Paper prepared for the ECPR Standing Group on the EU Third Pan-European Conference on EU Politics 21-23 September, Istanbul, Turkey.

Boronska-Hryniewiecka, (2013), 'Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe', EU Working papers, RSCAS 2013/38, June.

Delpérée & Dopagne, (2010), 'Le dialogue parlementaire Belgique-Europe', Bruxelles, Bruylant, 2010.

Delreux, T. & Randour, F., (2013), 'L'eupéanisation des institutions belges: l'adaptation du parlement fédéral belge au processus décisionnel européen', in *Revue des affaires européennes*, volume 2013, number 01.

D'Hollander, H., (2013), 'De Parlementaire controle op de Europese besluitvorming', internal document of the Chamber of representatives, 14 april.

Dumont, H., (2013), 'Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'Etat belge et ses composantes fédérées', in *Revue des affaires européennes*, volume 2013, number 01.

Fabrini F., Granat, K., (2013), 'Yellow card, but no foul' the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the commission proposal for an EU regulation on the right to strike', *Common Market Law review* 50: 115-144.

Heffler, C., Kreilinger, V., Rozenberg, O. Wessels, W., (2013), 'National Parliaments: their emerging control over the European Council', Policy paper 89, 27 March, Notre Europe.

Jančić, D., (2012), 'The Barroso Initiative: Window dressing or Democracy Boost?', *Utrecht Law review*, volume 8, Issue 1, January.

Matthijs, H., (2013), 'De hervorming van de Senaat', C.D.P.K., 2013, afl.1, 52-67

Muyllé, K., (2013), 'De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen', of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken, T.B.P., 2013, afl.6-7-8, p. 473-491.

Piedrafita, (2013), 'EU Democratic Legitimacy and National Parliaments', CEPS Essay, N°7, 25 November.

Piret, J. (2007), 'La Belgique fédérale est-elle un Etat souverain ?', *Revue belge de droit constitutionnel*, 2007/1, pp.3-18.

Stratulat, C., Emmanouilidis, J., Fischer, T., Piedrafita, S., (2014), 'Legitimising EU Policymaking: What role for National Parliaments?', Discussion Papers for Session 1 of the BTID 2014 jointly organised by the Bertelsmann Stiftung, The European Policy Center and the Center for European Studies.

Schwok, R., (2004), 'Paradoxes de la politique européenne en Belgique', *Studia Diplomatica*, Vol. LVII, N°3.



The opinions expressed in this Policy Brief are those of the author(s) alone, and they do not necessarily reflect the views of the Egmont Institute. Founded in 1947, EGMONT – Royal Institute for International Relations is an independent and non-profit Brussels-based think tank dedicated to interdisciplinary research.
www.egmontinstitute.be

© Egmont Institute 2014. All rights reserved.