ACCROÎTRE LE SOUTIEN À LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

EN RENFORÇANT LA CONFIANCE

CONSEIL CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS INTERNATIONALES
ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

AIV

ACCROÎTRE LE SOUTIEN À LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

EN RENFORÇANT LA CONFIANCE

N° 88, avril 2014

CONSEIL CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS INTERNATIONALES
ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN

AIV

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	J.G. de Hoop Scheffer
Vice-président	Mme H.M. Verrijn Stuart
Membres	Mme J. Gupta
	E.M.H. Hirsch Ballin
	Mme P.C. Plooij-van Gorsel
	Mme M.E.H. van Reisen
	A. van Staden
	Général (e.r.) M.L.M. Urlings
	J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advice.nl

Composition de la commission mixte Souveraineté et Légitimité démocratique

Président	Mme L.A.J. Senden
Membres	D.J. Barth
	Mme M.G.W. den Boer
	Mme M. Drent
	Mme F.A.W.J. van Esch
	T.P. Hofstee
	Mme P.C. Plooij-van Gorsel
	A. Schout
	A. van Staden
	C.G. Trojan
	Mme M.C.B. Visser
	N.P. van Zutphen
Secrétaire	Mme P.H. Sastrowijoto

Sommaire

Avant-propos

I Politique européenne et adhésion 8

I.1 Le citoyen et l'UE : une confiance en peau de chagrin 8

I.2 Conjugaison des compétences, souveraineté et optimisation de la capacité d'action 14

II Procédures décisionnelles, implication et contrôle parlementaires dans l'UE post-Lisbonne 18

II.1 Procédures décisionnelles de l'UE 18

II.2 Le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'après-Lisbonne 20

III Obstacles en matière de gouvernance économique et financière 25

III.1 Gouvernance économique et question de la légitimité 25

III.2 Leadership politique et contrôle parlementaire au niveau national 27

III.3 Légitimité administrative des organes publics 30

III.4 Perspectives économiques et financières : angle communautaire contre approche intergouvernementale 32

IV Légitimation de la politique européenne : une approche plurielle 33

IV.I Poursuite de la démocratisation 33

IV.2 Renforcement de la légitimité juridique 39

V Conclusions et recommandations 42

Annexe I Résumé

Annexe II Exercice commun de compétences et légitimité démocratique au sein de l'UE

Annexe III Le semestre européen

Annexe IV Abréviations utilisées

Avant-propos

En cette année 2014, l'Union européenne est au cœur des préoccupations politiques et sociales. Les médias sont le théâtre d'un débat animé, nourri par les élections au Parlement européen en mai prochain, mais aussi par les opinions divergentes quant à la souveraineté et au processus d'intégration, perçu comme insidieux[1]. Il ne se passe pour ainsi dire pas une semaine sans que le regard porté par les citoyens sur l'Union européenne (UE) ne fasse l'objet d'un nouveau sondage. L'image générale qui s'en dégage est celle d'une attitude toujours plus critique à l'égard de l'UE et d'un effritement de la confiance dans son fonctionnement. Ce désenchantement a notamment trait à l'orientation suivie par l'Union et à sa capacité réelle à résoudre les problèmes comme la crise économique et financière. L'UE n'est plus considérée comme une évidence, et la façon dont elle se développe est de plus en plus remise en cause.

La demande d'avis adressée en date du 13 décembre 2013 au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) pose en substance la question suivante : comment rapprocher des États membres la prise de décisions et la politique européennes, et les organiser de manière à ce que les citoyens se sentent mieux entendus et que leurs intérêts soient défendus[2] ? Cette question se décompose en trois volets principaux :

1) Où se situe, selon l'AIV, la clé du renforcement de la légitimité démocratique de l'UE (au niveau des parlements nationaux, du Parlement européen, d'une combinaison des deux ou ailleurs) ?

2) Comment trouver l'équilibre entre l'efficacité et le légitime contrôle de la gouvernance européenne à différents niveaux ?

3) Quelles sont les limites des méthodes intergouvernementale et communautaire (et de leurs formes hybrides) ?

La demande d'avis est jointe en annexe II.

Dans sa réponse à ces questions, l'AIV part du principe qu'il n'est plus nécessaire de prouver la valeur ajoutée de l'Union européenne et de la participation des Pays-Bas à ce projet. Non seulement l'UE offre aux pays européens un cadre à la coopération régionale, indispensable dans un monde où la mondialisation et la compétitivité croissante de l'Asie et de l'Afrique sont de plus en plus perceptibles, mais elle joue aussi un rôle crucial en tant que communauté de valeurs et gardienne de l'État de droit en Europe[3]. Le second postulat est que le renforcement des procédures

1 G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

2 Si le citoyen type n'existe pas, il est possible, en revanche, d'établir une différenciation en fonction des divers terrains d'action et du niveau d'implication politique. La politique européenne a davantage d'impact sur certains groupes que sur d'autres. Le présent avis se base sur l'ensemble de ces groupes, ce que l'on pourrait appeler le citoyen moyen.

3 Cf. le récent avis de l'AIV « L'État de droit : garantie pour le citoyen européen et fondement de la coopération au sein de l'UE », avis n° 87, La Haye, janvier 2014.

démocratiques, quoique fondamental, ne saurait suffire à restaurer la confiance des citoyens dans l'Union européenne. L'accroissement de la légitimité obtenu grâce aux réformes institutionnelles ne se traduit pas automatiquement par une assise plus large dans l'opinion publique ni par une plus grande acceptation de l'action de l'Union par le citoyen. Ainsi, bien qu'adoptées selon des procédures démocratiques, certaines règles et conventions européennes, comme le pacte de croissance et de stabilité, ne recueillent que peu d'adhésion dans la société[4]. C'est pourquoi le présent avis prend comme point de départ la confiance défaillante du citoyen à l'égard du politique et de la gouvernance en général et, partant, à l'encontre des institutions existantes. L'AIV est convaincu de la nécessité d'une approche plurielle en vue d'accroître la légitimité démocratique de l'Union à différents niveaux et d'affermir, ce faisant, la confiance des citoyens. Il ne s'agit pas uniquement de renforcer les États membres et les institutions nationales, mais aussi de politiser le débat : les politiques doivent reprendre l'initiative et diffuser un message clair sur les missions centrales de l'Union, et les citoyens, les acteurs de la société civile, les syndicats et les entreprises apporter une contribution active. En ce sens, il faut conjuguer plus étroitement démocratie représentative et démocratie participative. Les changements ne sont donc pas seulement nécessaires au niveau européen mais aussi et surtout au plan national, car l'UE et les États membres portent une responsabilité commune.

L'AIV n'a pas la prétention d'exposer une analyse exhaustive des raisons de la défiance des citoyens à l'égard de l'UE et préfère se concentrer sur les moyens à la disposition des États membres et des institutions nationales en vue de renforcer la légitimité du processus de coopération européen. À cette fin, le présent avis s'organise comme suit. Il aborde au chapitre I le problème de l'effritement de la confiance dans l'Union à la lumière du débat sur l'intégration et le transfert de compétences, souvent jugés insidieux, ainsi que sur la souveraineté et la légitimité démocratique de l'Union. L'objectif est de mieux cerner ces concepts centraux de la demande d'avis, de présenter les définitions qui en sont données dans les publications sur le sujet et de les placer dans le contexte de l'imbrication entre le niveau européen et national, tant au plan politique, administratif que juridique.

Le chapitre II se penche sur l'influence exercée par les Parlements nationaux et européen, ainsi que sur le contrôle, sous ses différentes formes, du processus décisionnel européen. Le rôle accordé par le traité de Lisbonne, à travers la procédure des cartons jaunes et orange, aux parlements nationaux et, par là, la possible contribution de ces derniers à une plus grande légitimité démocratique des décisions européennes revêtent dans ce cadre une importance particulière. Les critiques actuelles à l'encontre de l'UE trouvant notamment leur origine dans la façon dont, en réponse à la crise, elle a façonné sa gouvernance économique et financière, le chapitre III s'arrête sur les fondements de cette gouvernance au sein de l'Union et sur les problèmes spécifiques qu'elle pose du point de vue de la légitimité démocratique. Le contrôle budgétaire exercé par l'UE porte clairement atteinte à la marge d'action des États. Les procédures en cas de déficit budgétaire et l'implication de la troïka (FMI, BCE et Commission européenne) dans les pays bénéficiant d'un programme d'aide suscitent des questions sur la légitimité démocratique et la souveraineté, dans les parlements nationaux mais aussi au sein du Parlement européen. Si le fondement intergouvernemental du mécanisme européen de stabilité (MES) fournit à l'heure actuelle une solution

4 F. van Esch, « *Zijn Europese anticrisismaatregelen wel zo ondemocratisch?* » [Les mesures anti-crise de l'Europe sont-elles vraiment antidémocratiques ?], Trouw, 28 mars 2013.

pragmatique, ce nouveau mode de coopération soulève des questions en termes de légitimité démocratique et d'obligation de rendre compte. Il en est de même, dans une certaine mesure, pour l'union bancaire. L'AIV se concentre dans le présent avis sur le semestre européen car cela lui permet de mettre en lumière l'imbrication entre les niveaux européen et national en matière de politique et de gouvernance et de signaler les manquements s'agissant de la responsabilité et du contrôle démocratiques.
Le chapitre IV examine les différentes pistes susceptibles d'accroître la légitimité de la politique européenne. Cela passe par la poursuite des efforts en faveur de la démocratisation, mais aussi par le renforcement de la légitimité administrative et juridique de l'Union.

Les recommandations s'arrêtent sur les améliorations à apporter à la structure et au fonctionnement du système politique et administratif européen, aussi bien en restant dans les limites du cadre actuel fourni par les traités qu'en s'en écartant. Les conclusions déjà tirées par, entre autres, la section consultative du Conseil d'État[5], la Chambre des représentants, sous la direction du rapporteur René Leegte, et l'AIV dans ses avis précédents seront bien entendu prises en compte. L'annexe I contient un résumé du présent avis.

L'AIV a confié la préparation du présent avis à une commission mixte présidée par Mme L.A.J. Senden et composée des membres suivants : A. van Staden (vice-président), Mme M.G.W. den Boer, Mme F.A.W.J. van Esch, Mme P.C. Plooij-van Gorsel, A. Schout, C.G. Trojan, Mme M.C.B. Visser et N.P. van Zutphen (tous membres de la commission de l'intégration européenne - CEI), ainsi que D.J. Barth et Mme M. Drent (commission de la paix et de la sécurité - CVV) et T.P. Hofstee (commission des droits de l'homme - CMR). Le secrétariat a été assuré par Mme P.H. Sastrowijoto, assistée par L. van Haaften et Mme E.A.M. Meijers, stagiaires. La fonction de personne de contact au sein du ministère des Affaires étrangères a été remplie par Mme M. de Jong.

Dans le cadre de l'élaboration du présent avis, la commission s'est entretenue avec un certain nombre d'experts, dont T.J.A.M. de Bruijn, R.H. Cuperus, C.N. Teulings et W.J.M. Voermans, que l'AIV remercie pour leur contribution.

Le présent avis a été adopté par l'AIV lors de sa réunion du 4 avril 2014.

5 *Voorlichting over verankering van democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa* [Avis sur l'ancrage du contrôle démocratique des réformes de la gouvernance économique européenne], 18 janvier 2013.

I Politique européenne et adhésion

I.1 Le citoyen et l'UE : une confiance en peau de chagrin

L'état d'esprit aux Pays-Bas
Depuis la fin des années quatre-vingt-dix du siècle dernier, l'UE n'est plus considérée sans réserve comme le moteur de la prospérité. La crise financière et économique, et l'approche centrée sur le sauvetage des finances publiques et des banques en Irlande et en Europe du Sud, ont accentué les réticences à son égard. La libre circulation des personnes est source de tensions, en particulier lorsqu'elle se traduit pas des crispations sur le marché du travail. Les polémiques déclenchées par l'arrivée aux Pays-Bas de travailleurs polonais, auxquels peuvent désormais se joindre des Bulgares et des Roumains, sont l'expression du mécontentement qui règne[6]. Une situation problématique en période de crise économique et d'accroissement du chômage. Le référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (souvent abrégé en « traité constitutionnel » dans le débat politique) organisé au milieu des années 2000 et ses dispositions, symboliques mais juridiquement superflues, relatives au drapeau et à l'hymne européen représentaient un pas dans le processus d'intégration européenne que de nombreux Néerlandais ne souhaitaient pas franchir : 63,3 % ont participé au scrutin et le non a remporté 61,5 % des voix, ce qui, après le rejet de la France, barrait la voie à l'adoption du Traité. Pour de nombreux citoyens, Bruxelles, « capitale » de l'Union, est le bastion où sont prises des décisions qui les concernent sans qu'ils aient voix au chapitre. L'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, le représentant des populations européennes, qui a été entériné par le traité de Lisbonne, n'a pas non plus réussi à rapprocher l'UE de ces dernières.

Aux Pays-Bas, les critiques envers l'Europe se font entendre avec une force accrue dans toutes les couches de la population, indépendamment du niveau de qualification, et pas seulement parmi les électeurs des partis notoirement europhobes. Des représentants de formations situées au centre de l'échiquier politique et certains leaders d'opinion renommés ont également fait part de leurs doutes devant la voie prise par la coopération européenne. Une chose est claire : les avis sont partagés quant à savoir quelle Europe il faut promouvoir. L'origine du problème fait souvent l'unanimité : l'intégration a été trop rapide et trop de décisions ont été prises sans prévoir les effets secondaires, comme l'introduction de l'euro et l'adhésion de douze membres dans un laps de temps réduit. Le référendum suisse sur la limitation de l'immigration en provenance de l'UE, qui a vu la victoire du oui (à une faible majorité), trouve un écho dans les pays de l'Union. En revanche, le consensus est moindre sur les solutions proposées. Certains plaident pour marquer une pause, redonner certaines compétences aux États membres, rouvrir le débat sur l'euro ainsi que la libre circulation des personnes et décréter un moratoire sur l'élargissement. Pour d'autres, comme l'ancien ministre des Finances, Wouter Bos, le manque de légitimité démocratique demande la tenue d'un référendum sur la participation des Pays-Bas à la zone euro[7].

6 Pour l'instant, le flux de travailleurs immigrés reste limité, cf : <*www.nieuws.nl/economie/20140116/Roemeense-invasie-arbeidsmigranten-blijft-uit*> [L'invasion redoutée des travailleurs roumains n'a pas lieu].

7 « Wouter Bos : alsnog een referendum over Europa » [« Wouter Bos : organiser maintenant un référendum sur l'euro »], NRC Handelsblad, 11 mars 2014.

Citons quelques chiffres : fin 2013, seuls 33 % des Néerlandais se déclaraient satisfaits de la politique européenne, un pourcentage qui s'élevait encore à 50 % en 2010, selon l'analyse du Bureau du plan social et culturel[8].

62 % des Néerlandais estiment que la situation des Pays-Bas se détériore et beaucoup d'entre eux en attribuent la responsabilité à l'Europe. Selon l'Eurobaromètre, les citoyens, néerlandais comme européens, ne font guère confiance à l'Europe. 57 % des Néerlandais pensent que leur voix ne compte pas dans l'Union (moyenne européenne : 66 %) et 37 % sont pessimistes quant à l'avenir de celle-ci (moyenne européenne : 43 %). Dans un même temps, le soutien pour l'union monétaire et l'euro reste solide (71 %), bien que le débat public sur la question révèle une image différente, plus négative[9]. Des tendances comparables ressortent des enquêtes menées fin janvier 2014 par TNS NIPO. D'après le premier grand sondage organisé en cette année électorale parmi les Néerlandais en âge de voter, la participation au scrutin européen sera, cette fois encore, faible : seul un électeur sur trois a la ferme intention d'aller aux urnes. Les électeurs ne sont pas intéressés par l'Europe (plus de 52 %) ou y sont indifférents (24 %)[10]. L'aversion des citoyens pour l'administration et la politique ne concerne cependant pas la seule Union européenne et ses institutions. En effet le CPB note que la confiance dans la politique néerlandaise est faible (39 %). Le rapport du Conseil de l'évolution sociale « Au-delà du malaise » publié début 2013 évoque l'insatisfaction générale de la société néerlandaise envers toutes les couches de l'administration. Il est à noter, même si cela correspond à une certaine logique, que le mécontentement semble augmenter avec l'éloignement du niveau de prise de décision. Parallèlement, le recul de la participation aux élections nationales, provinciales et locales témoigne aussi de l'ébranlement de la foi du citoyen dans la démocratie représentative.

L'AIV constate, avec le gouvernement, que si la population souhaite d'un côté moins d'Europe, elle attend de l'autre plus d'Europe s'agissant de la coopération financière et économique (selon l'Eurobaromètre de novembre 2013, 73 % des Néerlandais sont favorables à la coopération dans ce domaine, même si ce chiffre ne correspond pas à l'image qui ressort du débat public, comme indiqué plus haut), de l'harmonisation en matière de réglementation des artifices de divertissement et d'établissement d'une liste noire européenne des médecins (liste des médecins dits incompétents, à qui l'autorisation d'exercer a été retirée, dont la nécessité est apparue suite à l'affaire du neurologue néerlandais Jansen-Steur).

Le soutien des populations n'est donc plus un fait acquis pour l'UE, comme il l'était lors des premières décennies de l'intégration européenne. Il convient toutefois de signaler à cet égard que ce soutien passé correspondait sans doute plus à un consentement tacite (ce qu'on a appelé un consensus permissif)[11] ou même à de l'indifférence qu'à

8 Bureau du plan social et culturel, *Burgerperspectieven 2013/4*, *Continu Onderzoek Burgerperspectiven* [Perspectives des citoyens 2013/2014, Étude en continu des perspectives des citoyens], La Haye, 2013.

9 Eurobaromètre 80.

10 « *Europees debat begint weer bij nul* » [Le débat sur l'Europe repart à zéro] (sur le sondage TNS NIPO commandé par l'université d'Amsterdam), NRC Handelsblad, 11 janvier 2014.

11 L.N. Lindberg et S.A. Scheingold, 1970, *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, p. 41.

un appui marqué, qu'il s'agisse de la Chambre des représentants ou des citoyens. En l'absence d'échos contraires ou de critiques, on considérait que l'adhésion était totale. Le citoyen néerlandais n'a guère, voire pas du tout, été impliqué dans les grandes transformations constitutionnelles induites par exemple par le traité de Maastricht[12], dont la ratification par le Parlement a été effectuée selon une procédure à la majorité simple[13].

De plus, la coopération européenne a longtemps été axée sur la législation technique, à faible teneur politique et de ce fait guère sujette à controverse. Elle n'a pas été intégrée à la démocratie de partis et, au sein des groupes politiques, le sujet était réservé aux « spécialistes de l'Europe ». À cela s'ajoute que le politique a créé – et crée aujourd'hui encore – une démarcation artificielle entre gouvernance nationale et européenne et que l'imbrication croissante entre ces deux niveaux n'a pas été expliquée au citoyen. On constate même parfois le refus de reconnaître la part du national dans la prise de décision au niveau européen, par exemple lorsque cette dernière est associée tant par la coalition au pouvoir que par l'opposition à la « tactique du salami ». L'avenir de l'Union ne donne jamais lieu non plus à l'esquisse de larges perspectives. En somme, le débat de fond sur la politique européenne a ainsi été longtemps évité. Relancer la discussion – en dépassant le stade de la simple prise de position pour ou contre l'Europe – aura selon l'AIV des effets positifs sur le plan démocratique (voir chapitre IV) : ce sera le signe que l'Union, en tant que projet politique, commence à acquérir une certaine assise.

Origine du problème
Comment expliquer l'effritement actuel de la confiance dans l'Union ? Outre les observations présentées ci-dessus, les éléments de réponse sont nombreux. Certains montrent du doigt l'ingérence de l'UE dans la vie quotidienne, comme le travail, les revenus et la prospérité. Les coûts exorbitants des déménagements mensuels du Parlement européen entre Bruxelles et Strasbourg, où il tient ses sessions plénières, figurent bien entendu aussi parmi les griefs. D'autres estiment que c'est l'insuffisance des possibilités d'influencer et de contrôler la prise de décision européenne qui pose avant tout problème, remettant par là en cause la légitimité démocratique de l'Union. D'autres encore incriminent l'incompréhensibilité des procédures et de l'organisation institutionnelle de l'Union, qui donnent au citoyen européen l'impression d'un véritable labyrinthe, ainsi que le transfert, jugé souvent insidieux, des compétences nationales, qui limite la liberté de décision des gouvernements, et le manque de dynamisme de l'UE, a fortiori en temps de crise économique. L'adhésion de pays insuffisamment préparés est également une cause de mécontentement. Les entretiens actuellement menés avec des États ayant le statut de candidats, comme la Turquie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Montenegro, la Serbie ou des candidats potentiels tels que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo inquiètent de nombreux citoyens : ils voient dans l'élargissement de l'Union non plus l'extension de la stabilité

12 W. Voermans, *Inbreng Wim Voermans Rondetafelgesprek commissie EU-zaken Tweede Kamer Burgerinitiatief: Maak Europa Politiek* [Intervention de Wim Voermans « Faire une Europe politique » prononcée lors de la table ronde de la commission Affaires européennes de la Chambre des représentants sur une initiative citoyenne], 11 septembre 2013, p. 8.

13 L'article 91, paragraphe 3, de la Constitution des Pays-Bas stipule que lorsqu'un traité comporte des dispositions qui dérogent à cette dernière, la ratification doit être votée par le Parlement à la majorité des deux tiers. Il revient du reste au législateur de décider s'il y a effectivement dérogation.

mais au contraire l'entrée de l'instabilité. Dans maints domaines, les résultats politiques de l'Union ne répondent donc plus aux attentes des populations.

Ce constat s'applique tout particulièrement à la lutte contre la crise financière. À cet égard, l'UE n'est pas considérée comme la solution mais comme une partie du problème. Certains pays ont été autorisés à accéder à l 'UE ou à l'UEM alors qu'ils n'auraient jamais dû l'être sur la base d'une application cohérente des critères. Or le citoyen voit que, malgré ses protestations, le processus d'élargissement se poursuit, ce qui lui donne le sentiment que l'UE ne sait pas tirer les leçons des expériences passées. Les nécessaires mesures mises en place pour venir en aide aux membres du Sud de l'Europe et à l'Irlande ont nui à la popularité de l'UE, chez les donateurs comme chez les bénéficiaires. Il apparaissait clairement à chacun que la première réponse à la crise et la gestion de celle-ci avaient péché sur de nombreux points (*too little, too late*)[14].

Peu importait pour le vent de négativisme qui soufflait dans l'UE et pour la confiance en berne dans ses institutions que la crise nous vienne des États-Unis. L'UE avait une part de responsabilité, estimait-on, et elle s'était révélée incapable d'offrir une issue satisfaisante à ses membres. Cette position fut à peine modifiée par les engagements concernant le renforcement de la gestion de crise, l'accroissement de la discipline budgétaire et de la maîtrise de la dette, ainsi que la coordination de la politique économique, la régulation de la finance et la création d'une union bancaire. Par ailleurs, la tendance fortement centralisatrice induite par ces mesures[15] attise chez certains l'inquiétude de voir un gouvernement européen se mettre en place et la Commission et la Banque centrale européenne acquérir une trop grande importance politique, sans que les alternatives nationales aient été suffisamment étudiées et expérimentées. Inquiétude qui, à son tour, vient aviver la crainte de la perte de l'identité nationale, d'autant plus présente en cette ère de mondialisation où les citoyens sont nombreux à penser que des forces extérieures incontrôlables leur ravissent la maîtrise de leur existence. La culture politique européenne des vingt dernières années a une part de responsabilité dans cette situation, comme l'illustre bien cette déclaration de Jean-Claude Juncker, ancien président de l'Eurogroupe, ancien Premier ministre du Luxembourg et actuellement candidat à la présidence de la Commission européenne : « Nous prenons une décision, la lançons en l'air et attendons quelque temps pour voir ce qui se passe. Si elle ne donne pas lieu à des cris de protestation et de révolte, parce que la plupart n'en comprennent absolument pas la teneur, nous continuons – pas à pas, jusqu'à ce qu'il soit impossible de revenir en arrière[16]. » De telles déclarations, conjuguées à celles des autorités de Bruxelles allant dans le sens d'un renforcement de l'administration européenne (tout particulièrement dans le cadre de l'UEM), sont à l'origine de la perception que les États membres sont de plus en plus relégués au second plan par l'UE. Toute centralisation du pouvoir de décision conforte l'impression que l'UE est en train de devenir un super-État et nourrit par là le sentiment anti-européen. Ces discours connaissent un grand écho dans l'ensemble de la société et contribuent à ce que le Conseil d'État a appelé « la désaffection démocratique du citoyen ».

14 AIV, *De EU en de crisis: lessen en leringen* [L'UE et la crise : leçons et enseignements], avis n° 68, La Haye, janvier 2010.

15 A. Schout et T. Buirma, « Tien jaar Barroso: laf of 'smooth operator' » [Dix années de Barroso : homme politique timoré ou habile négociateur], Internationale Spectator, 68, n° 2, février 2014.

16 *Der Spiegel*, 27 décembre 1999.

Légitimité démocratique au sein de l'Union européenne
Les constatations faites ci-dessus révèlent l'existence d'un vaste problème de légitimité démocratique au sein de l'Union, concept qui, dans la perspective de la réponse à la première question de la demande d'avis, mérite réflexion. Il est essentiel à cet égard de se demander sur quoi repose le droit des décideurs et organes politiques de prendre des décisions ayant force obligatoire pour la société. La légitimité démocratique[17]évoque en premier lieu l'acceptabilité de ces décisions pour une nette majorité des citoyens. Pourquoi accepteraient-ils des mesures à la teneur desquelles ils ne sont pas toujours favorables ?

La confiance dans des institutions politiques habilitées à faire des choix entre des intérêts et des valeurs contraires joue ici un rôle décisif. La légitimité démocratique comporte deux dimensions[18].

La première, ou légitimité par essence, intervient en amont du processus de prise de décision, dans la phase où citoyens, partis et groupes d'intérêts formulent leurs vœux et posent des exigences aux décideurs politiques. Le degré de légitimité démocratique se mesure à l'influence, directe ou indirecte, que les citoyens peuvent exercer sur la désignation de ces décideurs et la politique qu'ils mènent. Les principes de contrôle et de redevabilité sont également pertinents à cet égard. En démocratie représentative, où les questions politiques font rarement l'objet d'une consultation populaire, la qualité de cette représentation est d'une importance capitale. Les citoyens se sentent-ils vraiment représentés par leurs délégués ? Estiment-ils qu'ils sont écoutés et que leurs intérêts sont pris en compte ? Ont-ils les moyens d'influer sur le processus décisionnel, d'assurer un contrôle et de demander des comptes ? L'UE présente des manquements à ce sujet, qui seront examinés de façon plus approfondie au chapitre II.

La deuxième dimension, ou légitimité par le résultat, en aval du processus, concerne la mesure dans laquelle les décisions et les actions en découlant permettent de résoudre d'importants problèmes sociaux et de répondre ainsi aux besoins des citoyens. Les systèmes politiques qui s'appuient sur la seule légitimité par le résultat peuvent difficilement se maintenir, voire sont voués à l'échec. Le même sort est réservé à ceux qui permettent la participation maximale des citoyens, mais se révèlent incapables d'apporter des solutions aux grandes questions de société. Ces deux formes de légitimité, par essence et par le résultat, ne peuvent donc aller l'une sans l'autre. Pour l'AIV, le sentiment présent dans de larges couches de la population de voir prendre par l'UE des décisions qui ne correspondent pas aux vœux des électeurs ou vont à l'encontre de leurs intérêts supposés nuit au niveau de légitimité souhaité, sous ses deux dimensions. Comme les éléments présentés plus haut l'indiquent, l'UE ne répond pas, dans de nombreux domaines, aux attentes du citoyen et, ici aussi, des manquements sont donc à pointer. À cet égard, on peut également souligner

17 À côté du concept de légitimité démocratique, il existe aussi ceux de légitimité juridique et de légitimité administrative. Le premier renvoie à la légalité et à la rigueur de la prise de décision, le deuxième à l'expertise et à l'indépendance des organes publics ainsi qu'à l'applicabilité et à l'efficacité de leurs décisions. Ces deux concepts seront abordés respectivement aux chapitres III et IV.

18 La démonstration qui suit est basée sur le rapport de 2007 du Conseil scientifique de la politique gouvernementale intitulé *Europa in Nederland* [L'Europe aux Pays-Bas] (p. 31-58).

l'importance de garantir le respect de l'État de droit dans la pratique de l'Union[19].

La légitimité démocratique présente enfin un dernier aspect, fondamental, centré autour de la question de savoir si, dans les limites d'un système politique, les citoyens se sentent suffisamment liés les uns aux autres pour former une communauté politique[20]. La solidarité mutuelle, la conscience de partager le même destin et de s'appuyer sur les mêmes valeurs dotent la légitimité démocratique d'une bonne assise, qui favorisera en particulier l'acceptation d'une politique de redistribution. En effet, le transfert de moyens d'un groupe à l'autre demande un engagement mutuel, qui dépend nécessairement de l'existence d'une identité politique transcendant ces groupes. Pour la plupart des citoyens, toutefois, le cadre naturel de l'activité politique s'arrête encore aux frontières de l'État national. Leur loyauté et leur soutien s'appliquent d'abord aux institutions nationales et en second lieu seulement aux organes européens. Les décisions prises au nom de l'UE ne font que timidement appel à un sentiment d'adhésion à des idéaux européens communs. Les difficultés à faire de l'UE une communauté politique sont souvent attribuées à l'absence d'un espace public européen[21]. Le fait que la maîtrise des langues étrangères permet aux groupes dirigeants des États membres de communiquer les uns avec les autres renforce l'impression que la coopération européenne est avant tout le projet d'une élite.

Pistes de solution : le débat
Depuis le « non » français et néerlandais au traité établissant une Constitution pour l'Europe, les États membres et les institutions de l'Union se sont employés à affermir la légitimité démocratique. Le traité de Lisbonne renforce le rôle du Parlement européen[22] et introduit notamment l'initiative citoyenne européenne et la procédure du carton jaune ou orange qui accroît l'implication des parlements nationaux. Conscient du manque de confiance du citoyen, le gouvernement néerlandais plaide pour le ciblage, l'équilibre et la légitimité de l'Union, en faisant nettement le départ entre les questions relevant de l'UE et celles devant être abordées au plan national selon la devise : « niveau européen si nécessaire, niveau national si possible ». D'autres pays adoptent une attitude comparable, dont le Royaume-Uni, mais aussi l'Allemagne. Pour le gouvernement néerlandais, la modification de la composition et de la méthode de travail de la Commission européenne est une des solutions possibles, tandis que d'autres croient plutôt à la tenue d'un référendum en cas de transfert de compétences. Pour de nombreux laboratoires d'idées, il faut donner plus de pouvoir aux parlements nationaux ou optimiser les procédures du carton jaune ou orange, une ligne qui correspond à celle suivie par le rapporteur de la Chambre des représentants sur la question de la légitimité

19 AIV, L'État de droit : garantie pour le citoyen et fondement de la coopération au sein de l'UE, avis n° 87, La Haye, janvier 2014.

20 Les termes de *demos* (peuple) ou de nation ont été ici évités afin de ne pas risquer d'ériger l'homogénéité ethnique en condition à la création d'une communauté politique. L'exemple des États-Unis, puissante communauté politique, est en effet la preuve que la pluralité ethnique n'y fait pas obstacle.

21 Internet contribue toutefois à la création d'un espace public mondial où l'absence d'une barrière linguistique, du fait de l'usage généralisé de l'anglais, permet aux citoyens de défendre leurs intérêts dans une nouvelle société civile.

22 Le Parlement européen est aujourd'hui quasiment devenu un colégislateur doté d'une légitimité démocratique.

démocratique[23]. Les Communes britanniques vont même, quant à elles, jusqu'à envisager un droit de véto parlementaire au niveau national. Au delà de la réduction du fossé entre le citoyen et l'Europe, la légitimité de l'ensemble de l'architecture de l'UE s'en trouverait renforcée. Pour les prochaines élections, le Parlement européen a adopté le slogan « Cette fois-ci, c'est différent » et son président, Martin Schultz, a lancé dès 2012 un programme en dix points visant à consolider les fondements démocratiques de l'Union[24] : il faut accorder un droit d'initiative plein et entier au Parlement et la Commission doit évoluer vers un gouvernement européen. L'enjeu des élections du mois de mai prochain va plus loin, puisque le parti vainqueur pourra proposer un candidat à la présidence de la Commission européenne. Beaucoup dépendra du calibre des candidats proposés et de leur crédibilité dans la perspective de la réforme de l'UE. Sauront-ils apaiser les inquiétudes des électeurs qui considèrent par exemple la concurrence des travailleurs en provenance de l'Europe de l'Est comme une menace quotidienne ? Du reste, la chancelière allemande, Angela Merkel, et le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Frans Timmermans, ont déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention d'accepter automatiquement comme président de la Commission le candidat du parti ayant remporté les élections. Le Conseil européen se réunira le lendemain du scrutin pour en examiner le résultat et réfléchir à l'ensemble des nominations à réaliser.

I.2 Conjugaison des compétences, souveraineté et optimisation de la capacité d'action

Dans l'exercice des compétences et la prise de décision, il faudra donc chercher à maintenir la balance entre la légitimité par essence et la légitimité par le résultat. C'est dans cette ligne que s'inscrit la deuxième question de la demande d'avis : comment trouver l'équilibre entre l'efficacité et le légitime contrôle de la gouvernance européenne à différents niveaux ?

L'efficacité implique une gouvernance européenne performante, en termes non seulement de rapidité, mais aussi de contenu et de résultat. Il est évident que la conjugaison des exigences de contrôle politique et d'efficacité de la gouvernance donnera lieu à des tensions. La capacité à résoudre les problèmes pâtira d'un contrôle trop dominant, mais la volonté d'accroître l'efficacité ne doit pas non plus déboucher sur l'exercice incontrôlé des compétences. Il s'agit donc de trouver l'équilibre adéquat entre ces exigences. Pour l'AIV, l'ampleur du manque de confiance du citoyen tant dans la prise de décision au niveau de l'UE que dans l'orientation prise par la coopération européenne justifie l'introduction de mécanismes de contrôle supplémentaires par le biais de l'implication accrue des parlements nationaux. L'échec de l'UE à apporter par le passé une réponse rapide aux questions capitales qui se posaient s'explique en premier lieu par l'existence d'intérêts nationaux contradictoires et l'incapacité de ressentir l'urgence de la situation. Et il n'en sera guère autrement à l'avenir, avec l'extension des procédures démocratiques. À cela s'ajoute qu'une politique européenne qui ne bénéficie pas du soutien de la majorité de la population se heurtera tôt ou tard à d'énormes problèmes de mise en œuvre.

23 Chambre des représentants, *Eerste gezamenlijke standpunt over democratische legimiteit en de rol van nationale parlementen* [Premier point de vue commun sur la légitimité démocratique et le rôle des parlements nationaux], Documents parlementaires, 2014D01697, 20 janvier 2014.

24 M. Schulz, L'Europe démocratique 10 points pour la relance démocratique de l'UE, discours du président du Parlement européen à l'université Humboldt de Berlin, 24 mai 2012.

L'AIV note tout d'abord que dans le débat politique et social, les termes de transfert de compétences à l'Union et de perte de la souveraineté nationale sont souvent présentés comme synonymes, notamment lorsque la discussion porte sur des mesures prises dans le cadre de la crise économique et financière, comme l'aide à la Grèce et la création de l'union bancaire[25]. Le débat fait place à la polémique car il y est question de « choix » entre les diktats de Bruxelles et la souveraineté nationale[26] et que l'Union est présentée comme une menace pour l'État-nation[27]. Il se crée ainsi une image antithétique : celle d'États membres aux intérêts contraires à ceux de l'Union, considérée comme une puissance étrangère. Le transfert de compétences est aussi souvent qualifié d'insidieux.

L'AIV estime que, posé en ces termes, ce débat est problématique car la préservation de la souveraineté nationale est érigée en valeur absolue et l'octroi de nouvelles compétences à l'Union jugé intrinsèquement néfaste. Il a ainsi tendance à se focaliser sur le transfert de compétences présenté comme la possible restriction, voire perte, du droit à l'autodétermination des États membres, renvoyant à la dimension extérieure de la souveraineté. Cette approche apparaît passablement opposée à celle de la Constitution néerlandaise, qui ne reconnaît pas expressément la valeur constitutionnelle de la préservation de la souveraineté, mais prévoit la possibilité de transférer par traité des compétences législatives, administratives et judiciaires à des organisations de droit international public (article 92). La Constitution est pour le reste très ouverte à l'acceptation et à la mise en œuvre du droit international et européen (articles 93 et 94).

Pour l'AIV, il importe avant tout de déterminer les intérêts servis par l'action de l'UE et l'utilité ou la nécessité de l'extension de ses compétences. Dans quelle mesure l'optimisation de la capacité de l'État à agir et à résoudre les problèmes passe-t-elle par le partage des compétences avec l'Union ? Cela impose donc de considérer si la perte de marge de manœuvre politique au niveau national est compensée par ce qu'elle rapporte. Pour pouvoir mener une politique efficace dans le contexte actuel de mondialisation, où de nombreux problèmes ont des effets transfrontaliers, les États ont justement besoin de coopérer avec un niveau supérieur, comme l'UE, en vue de parvenir à de véritables solutions. Il s'agit alors de préciser les domaines de la coopération européenne porteurs de valeur ajoutée. Pour l'AIV, sont notamment concernés le marché intérieur, y compris la libre circulation des personnes, la politique commerciale commune, l'environnement et une politique étrangère et de défense commune, mais aussi les terrains où la politique nationale est inefficace, comme le secteur bancaire, la lutte contre la traite des êtres humains et d'autres formes de grande criminalité à caractère transfrontalier.

25 Communication de la Commission – Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen, COM(2012), 777 final/2 et Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, EUCO 205/2012.

26 « Wilders: wij gaan niet mee in dictaat Brussels » [Wilders : nous n'acceptons pas le diktat de Bruxelles], De Volkskrant, 21 avril 2012.

27 T. Baudet, *De aanval op de natiestaat* [L'attaque contre l'État-nation], Amsterdam, Éditions Bert Bakker, 2013.

Les compétences accordées par traité à l'Union[28], et notamment le catalogue en la matière introduit par le traité de Lisbonne[29], sont le reflet des choix fondamentaux des États membres en réponse à la question de savoir en quoi réside cette valeur ajoutée et ce qui peut être réglé par qui, dans quel domaine, avec quelle intensité et selon quelle procédure[30].

Le traité de Lisbonne distingue trois catégories de compétences : exclusives, partagées et celles en vue d'appuyer, de coordonner ou de compléter l'action des États membres. La compétence exclusive s'applique à un nombre réduit de domaines, comme la politique monétaire de la zone euro où l'Union est habilitée à établir des règles et à prendre des décisions à l'exclusion des États membres. C'est là un terrain sur lequel les Pays-Bas avaient en fait déjà perdu leur souveraineté étant donné leur forte dépendance de l'Allemagne sur le plan économique et financier. Dans la plupart des domaines d'action de l'Union, dont le marché intérieur, les compétences sont partagées, ce qui laisse aux États la possibilité de légiférer pour autant que l'Union ne l'ait pas encore fait et que la réglementation européenne l'autorise. Ils conservent donc ici une certaine marge de manœuvre. Sur de nombreuses autres questions – par exemple la politique économique, l'emploi, la santé, l'éducation et le tourisme – l'Union ne dispose que de compétences complémentaires ou de coordination, ce qui lui interdit de procéder à l'harmonisation des législations ou de substituer ses propres règles aux règles nationales. Aussi l'AIV estime-t-il que, dans la plupart des cas, il est plus juste de parler de conjugaison ou de partage des compétences entre l'Union et les États membres que de transfert de ces compétences à l'Union par les États.

Plus essentiel est le fait qu'une telle conjugaison ne signifie pas une perte d'appropriation par les États membres[31] : non seulement ils peuvent reprendre des compétences (article 48, TUE), mais ils conservent également voix au chapitre sur la façon dont l'Union exerce celles qui lui ont été attribuées. Ils décident en grande partie de la ligne et du rythme suivis par la coopération européenne en définissant leur position au sein du Conseil européen, où sont fixées les orientations et les priorités politiques de l'Union (article 15(1), TUE), ainsi que par le biais de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif européen. Le contrôle, dans tout projet de législation européenne, du respect de ces deux principes ainsi que de celui d'attribution n'est pas réservé à la Commission et au Parlement européen, mais est également exercé par les parlements et les gouvernements nationaux au sein du Conseil des ministres. C'est ainsi que les projets récents suivants ont été jugés problématiques au regard de ces principes : directives sur le droit de grève, sur les sols, création d'un ministère public européen et institution de quotas pour une représentation plus équilibrée des femmes dans les conseils de surveillance des entreprises cotées en bourse.

28 Cf. les articles 4(1), 5(1) et (2) du TUE et l'article 1(1) du TFUE.

29 Cf. les articles 2 à 6 du TFUE.

30 L'article 48 du TUE autorise les États membres à modifier ces choix par la suite. Ils ne semblent d'ailleurs pas avoir utilisé le traité de Lisbonne pour se réapproprier des compétences, mais plutôt pour élargir celles de l'Union, comme dans le domaine de la coopération en matière pénale.

31 A. von Bogdandy et Jürgen Bast, « *The Vertical Order of Competences* », in *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, 2006, p. 237.

Un tel contrôle ne peut et ne doit être expédié en s'appuyant seulement sur des considérations de conviction ou d'opportunité politique ; il exige un examen rigoureux prenant en compte les aspects juridiques, socioéconomiques et administratifs ainsi que le respect de l'État de droit (y compris les droits de l'homme). Ce faisant, il est également capital de se demander si l'application des règles européennes peut être suffisamment garantie et contrôlée par les États. La pratique de l'UEM montre qu'une union monétaire et un marché intérieur ne peuvent bien fonctionner que si tous les États membres ont mis leurs affaires en ordre, c'est-à-dire réalisé les réformes structurelles nécessaires, ce qui exige une certaine forme de politique économique européenne commune.

Cet exemple montre également que les conséquences imprévues de certaines décisions ou étapes de l'intégration peuvent contraindre à prendre des mesures complémentaires, par exemple en matière de contrôle de l'application des règles européennes si des lacunes sont apparues à cet égard au niveau national. C'est ce prolongement de décisions antérieures sous la forme de mesures complémentaires quasiment inévitables (et de ce fait en grande partie justifiées du point de vue politique) qui est ressenti comme le transfert insidieux de compétences. Un tel sentiment s'explique si l'on considère que la coopération européenne s'engage ainsi dans une direction difficilement prévisible (ou volontairement négligée), mais il est par ailleurs indéniable que ce processus n'est pas le fait des seules institutions de l'UE, mais que les gouvernements (par le biais du Conseil) et les parlements nationaux (par le biais des systèmes de mandat, du mécanisme de la réserve d'examen, de la procédure du carton jaune ou orange et des procédures de ratification) y ont aussi activement participé. Pour lutter contre ce phénomène, les États membres devraient mieux anticiper les problèmes susceptibles d'apparaître si le contrôle de l'application des nouvelles règles de l'UE repose trop largement sur eux. L'interprétation de certaines compétences de l'Union peut sembler trop large ou extensive, mais à cet égard aussi, les États membres portent une grande part de responsabilité. Cela a par exemple été le cas pour ce qui est aujourd'hui l'article 352 du TFUE qui autorisait l'Union à engager, si nécessaire, une action complémentaire dans le champ d'application du marché intérieur[32].

Les États membres exercent donc leur autorité dans un cadre différent et, en ce sens, appropriation signifie aussi responsabilité : les institutions nationales concernées sont coresponsables de la mesure dans laquelle la législation européenne limite leur capacité d'action et leur marge politique, et plus particulièrement du cours suivi par l'Union ainsi que de la forme et du fonctionnement des procédures décisionnelles. Il importe d'organiser un débat ouvert et transparent, s'appuyant sur des informations correctes et des bases scientifiques, consacré à la juste répartition des compétences, à la possible valeur ajoutée de la politique européenne et à une prise de décision garantissant un bon équilibre entre légitimité par essence (contrôle) et légitimité par le résultat (efficacité). Ce faisant, il ne faudra pas manquer de placer les différentes formes de conjugaison et d'exercice de compétences dans la perspective du soutien que le citoyen est disposé à leur accorder. À ce niveau se pose également la question des procédures décisionnelles, qui, selon la base juridique applicable, peuvent varier d'un domaine d'action à l'autre, avec les conséquences qui en découlent en termes de participation parlementaire et, par là, de légitimité démocratique. Ces considérations feront l'objet du chapitre suivant.

32 J. Dijsselbloem, discours dans le cadre du débat public organisé par l'OCDE : La zone euro à la croisée des chemins, 2014.

II Procédures décisionnelles, implication et contrôle parlementaires dans l'UE post-Lisbonne

Afin de répondre notamment à la troisième question de la demande d'avis – quelles sont les limites de la méthode intergouvernementale et communautaire (et de ses formes hybrides) – le présent chapitre commence par un récapitulatif de toutes les procédures décisionnelles de l'UE (II.1), qui révèle d'emblée d'importantes différences en matière d'implication parlementaire. Le rôle du Parlement européen (PE) et des parlements nationaux dans ces processus décisionnels est ensuite examiné en vue de cerner les faiblesses en matière de légitimité démocratique (II.2).

II.1 Procédures décisionnelles de l'UE

Selon la base juridique choisie, le processus décisionnel lié à l'exercice des compétences exclusives et partagées – et parfois aussi complémentaires –de l'Union relève soit de la procédure législative ordinaire soit de la procédure législative spéciale (article 289 du TFUE). En ce sens, la méthode communautaire n'est pas uniforme mais reflète l'implication variable de la Commission, du Conseil et du Parlement. Lorsque le Conseil décide à la majorité qualifiée, la méthode communautaire est davantage de nature supranationale, et lorsque la décision est prise à l'unanimité elle est davantage intergouvernementale.

La **procédure législative ordinaire** s'applique par exemple dans le vaste domaine du marché intérieur (article 114 du TFUE), une compétence partagée de l'Union et des États membres. Cette procédure consiste en l'adoption du texte conjointement par le Conseil– à la majorité qualifiée – et le PE, sur proposition de la Commission. Le PE est donc ici colégislateur et peut en tant que tel proposer des amendements, voire empêcher l'adoption du texte. Pour ce qui est de la législation élaborée dans le cadre de cette méthode communautaire, il est clair que les citoyens exercent une influence par le biais du PE mais aussi par celui de leur parlement national (cf. III.2) ainsi que de la Commission dans la phase consultative (cf. IV).

La prise de décision relevant de l'article 352 évoqué plus haut s'effectue sur la base d'une **procédure législative spéciale,** comprenant les étapes suivantes : proposition de la Commission, décision du Conseil à l'unanimité et approbation par le PE. Mais la procédure spéciale peut aussi prévoir la simple consultation du PE, comme dans le domaine de l'harmonisation fiscale, au titre de l'article 113 du TFUE.

Depuis l'adoption de la stratégie de Lisbonne (2000), la recherche d'une convergence accrue des politiques de l'emploi a justifié l'instauration de la **méthode ouverte de coordination.** Cette méthode s'applique principalement à des domaines dans lesquels l'UE ne peut mettre en œuvre une harmonisation de la législation mais dispose néanmoins de compétences d'appui, de coordination et de complément. Axée sur la coordination et la convergence des politiques nationales (notamment en matière d'emploi, de protection sociale et d'enseignement), la méthode est basée non pas sur l'établissement d'une législation contraignante mais sur le partage d'information, l'élaboration de plans d'action nationaux, la pression des pairs et l'échange des bonnes pratiques. Le PE ne joue ici qu'un rôle limité, alors que les gouvernements et parlements nationaux sont respectivement impliqués dans la définition des objectifs politiques au niveau européen et dans celle des plans d'action nationaux.

Les **accords purement intergouvernementaux**, c'est-à-dire les formes de coopération entre gouvernements dans lesquelles la Commission, le PE et la Cour de justice n'interviennent pas ou très peu, revêtent une importance majeure. Il s'agit en particulier des mesures adoptées par les États membres de l'UE ou de la zone euro afin de répondre à la crise financière et économique mais dépourvues d'ancrage juridique dans les traités européens. On peut ainsi penser au mécanisme européen de stabilité et au futur fonds de résolution européen dans le cadre de l'union bancaire, ainsi qu'à la procédure d'approbation du programme d'aide dont bénéficient certains pays comme la Grèce. Le rôle des gouvernements est alors prépondérant et le PE n'intervient pas dans le processus décisionnel. Les accords internationaux conclus sont cependant soumis à l'approbation des parlements nationaux.

Lorsqu'un domaine mêle **méthode communautaire et méthode purement intergouvernementale**, il échappe davantage aux parlements nationaux et, partant, aux citoyens. C'est par exemple le cas du semestre européen (dont le prochain chapitre traite en détail) pour lequel l'imbrication des compétences européennes et nationales est telle qu'il est compliqué de discerner quand et dans quelle mesure les parlements et organes nationaux ont encore leur mot à dire.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune (défense comprise), la situation est pour l'essentiel identique à celle de l'avant Lisbonne. Bien qu'intégrée à la coopération européenne, cette politique repose en effet sur le modèle intergouvernemental. Certes, les États membres ont conservé leurs compétences concernant l'engagement des unités nationales et la Chambre des représentants peut interpeller directement le gouvernement sur, par exemple, la participation aux opérations internationales ; mais dans la pratique les gouvernements concernés ont moins de latitude vis-à-vis du renforcement de la coopération en matière de défense et ils doivent tenir compte des attentes de leurs partenaires[33].

Les traités européens définissent donc déjà en grande partie le processus décisionnel à suivre, en fonction de la base juridique choisie. Force est cependant de constater que les États membres ont parfois préféré un accord purement intergouvernemental hors traités à une décision européenne selon la méthode communautaire, sur la base par exemple de l'article 352 du TFUE, lorsque cela était possible. C'est notamment le cas du traité sur le mécanisme européen de stabilité (MES), examiné dans l'affaire Pringle. La Cour de justice européenne a conclu que les États membres étaient libres de faire ce choix. En optant pour la méthode intergouvernementale, ceux-ci semblent avoir voulu éviter autant que possible d'impliquer la Commission et le PE dans le processus décisionnel, et cherché à maintenir le contrôle parlementaire au niveau national, par le biais du processus de ratification des traités internationaux[34].

De façon plus générale, l'AIV remarque que la méthode purement intergouvernementale n'accélère pas nécessairement le processus décisionnel ni n'en améliore la légitimité par le résultat, l'implication parlementaire venant surtout a posteriori et apportant

33 AIV, La coopération européenne en matière de défense : souveraineté et capacité d'action, avis n° 78, La Haye, janvier 2012.

34 Voir par exemple A. van den Brink et J.W. van Rossem, « *De zaak Pringle en de eurocrisis: juridische paradoxen en constitutionele perspectieven* » [L'affaire Pringle et la crise de l'euro : paradoxes juridiques et perspectives constitutionnelles], Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, 2013 (7).

peu sur le fond. Dans le cas du processus décisionnel relevant de l'article 352, si le principe de l'unanimité nivelle les poids respectifs des gouvernements nationaux, le PE et les parlements nationaux disposent d'une plus grande marge d'intervention sur le fond, surtout s'ils unissent leurs forces (cf. II.2). Dans les accords purement intergouvernementaux, les grands États membres exercent aussi la pression politique la plus forte.

II.2 Le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'après-Lisbonne

Avec le traité de Lisbonne, l'importance que revêt pour l'Union le large soutien des citoyens européens est pour la première fois reconnue[35]. Le traité prévoit des dispositions visant à réduire la distance entre la population et la gouvernance européenne et à accroître ainsi la légitimité démocratique de cette dernière à tous les niveaux. Le traité entend renforcer les aspects politiques de la citoyenneté européenne en donnant un plus grand rôle au citoyen dans le processus décisionnel. Le nouveau titre II du TUE sur les dispositions relatives aux principes démocratiques précise d'emblée que l'Union est fondée sur la démocratie représentative : représentation directe des citoyens au PE, représentation des États membres au Conseil européen et au Conseil, et rôle actif des parlements nationaux. S'y ajoutent en complément des formes de démocratie participative et directe (articles 10 à 12, analysés au chapitre IV).

Le Parlement européen

Depuis l'adoption du traité de Lisbonne, le PE a vu son champ d'action renforcé en tant que colégislateur, répartiteur des moyens financiers et contrôleur du pouvoir. Il a également gagné en influence hors des règles formelles des traités, comme le montrent notamment les concessions obtenues de la Commission et inscrites dans l'accord interinstitutionnel de 2010[36]. L'implication du PE dans le processus décisionnel varie selon la base juridique applicable des traités européens. Si le PE est devenu un organe doté d'une forte influence dans tous les domaines relevant de la procédure législative ordinaire, il est mis sur la touche dès lors que les États membres optent pour les accords purement intergouvernementaux hors traités[37]. Pour davantage de détails, le lecteur est invité à se reporter à l'avis n° 81 de l'AIV, qui expose les modifications des pouvoirs du PE suite au traité de Lisbonne[38]. Le présent avis se concentre sur les problèmes suivants.

35 Conformément à ce que préconisait la déclaration de Laeken, Conseil européen, 15 décembre 2001.

36 Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, octobre 2010. Il prévoit notamment que la Commission examine sérieusement s'il y a lieu de demander à un commissaire de démissionner en cas de demande en ce sens du PE ; la Commission s'est engagée à indiquer dans un délai de trois mois si elle souhaite donner suite à une demande du PE l'incitant à soumettre une proposition législative ; les autres points portent notamment sur la participation à des réunions de coordination en vue de la conclusion d'accords internationaux et l'accès du PE aux informations relatives aux procédures d'infraction engagées contre les États membres.

37 Le PE a lancé une enquête sur les décisions concernant la crise financière et économique et le mécanisme européen de stabilité. Les enseignements tirés doivent permettre une action future plus efficace.

38 AIV, *Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen* [Les Pays-Bas et le Parlement européen : investir dans des relations nouvelles], avis n° 81, La Haye, novembre 2012.

Bien que les parlementaires européens soient élus au suffrage direct et qu'ils disposent maintenant d'un droit de codécision sur un grand nombre de propositions législatives, y compris en matière de budget européen, le travail du PE est encore largement méconnu. Aussi beaucoup de citoyens européens ne se sentent-ils guère, voire pas du tout, représentés par cette assemblée. Les élections européennes sont en outre dominées par des thèmes et des partis nationaux. Le manque d'intérêt affiché en ces occasions par de nombreux citoyens paraît pour une grande part dû à l'absence de véritable gouvernement européen. Lors d'élections nationales, la question de savoir qui les gouvernera constitue une motivation importante, absente d'un scrutin européen.

Entre aussi en ligne de compte la façon dont la responsabilité et le contrôle s'exercent au sein de l'Union. La Commission rend compte au PE mais, organe collégial, elle ne peut être renvoyée que collectivement. Un commissaire ayant à titre individuel perdu la confiance du PE peut rester en place tant que la Commission dans son ensemble obtient le vote de confiance. Le renforcement des missions et des compétences du commissaire aux affaires économiques et monétaires, chargé du contrôle des budgets des États membres, a encore amplifié le problème. L'UE présente donc un déficit de légitimité démocratique par essence.

À l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le mode de nomination du président de la Commission européenne a été modifié. Le Conseil doit maintenant tenir compte des résultats des élections et de la majorité qui en est issue au sein du PE (le groupe le plus important détermine la tendance du président de la Commission). À l'approche du prochain scrutin, tous les groupes parlementaires ont présenté leur candidat à la présidence de la Commission. Le caractère politique des élections est ainsi plus marqué, tout comme le lien, certes indirect, entre les électeurs et le président de la Commission.

Les parlements nationaux

Les constatations faites ci-dessus fournissent un argument de poids en faveur du renforcement du rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. Les citoyens se reconnaissant davantage dans leurs représentations nationales que dans le PE, celles-ci jouent un rôle crucial dans la légitimité démocratique des décisions européennes. Les parlements nationaux ont même une fonction de charnière essentielle et indispensable entre les citoyens et les instances européennes. Bien entendu, la capacité de ces parlements à s'en acquitter dépend de l'intérêt politique, de l'implication et de l'expertise en matière de dossiers européens dont ils font preuve. La présente analyse recense les procédures existantes et examine comment en poursuivre l'amélioration. Le chapitre IV présente les possibilités qui permettraient selon l'AIV d'optimiser la fonction de charnière mentionnée.

Mécanisme des cartons jaune et orange

Introduit par le traité de Lisbonne, le mécanisme des cartons jaune et orange donne aux parlements nationaux le droit de mener une action commune au niveau européen contre une proposition législative qu'ils estiment contrevenir au principe de subsidiarité. Cet instrument permet au citoyen d'exercer indirectement son influence, par le biais de la démocratie représentative.

Les parlements sont informés par la Commission des projets d'actes législatifs et disposent de huit semaines pour les contester sur la base du principe de subsidiarité.

La coopération interparlementaire revêt ainsi une importance croissante ; les parlements nationaux qui communiquent activement avec leurs homologues des autres

États membres seront plus enclins que ceux restant confinés dans leurs frontières à utiliser cet instrument. Celui-ci fournit au citoyen une possibilité supplémentaire d'influer indirectement sur le processus décisionnel, par le biais de sa représentation nationale, même s'il est peu connu ni ne suscite guère l'intérêt du public. La Chambre des représentants néerlandaise est au premier rang de la coordination interparlementaire et de la discussion des propositions législatives européennes[39]. Avec d'autres parlements nationaux, elle a sorti le carton jaune à deux reprises, contre une proposition sur un ministère public européen et une proposition sur la limitation du droit de grève. Ce dernier texte a été retiré par la Commission. La procédure peut être lancée sur le vaste terrain du droit de l'Union mais lorsque les États membres travaillent hors traités avec la méthode intergouvernementale ou lorsqu'il s'agit surtout de mesures de mise en œuvre, elle est peu utile (cf. chapitre III).

Les parlements nationaux sont conviés à développer correctement le mécanisme des cartons jaune et orange, à l'appliquer et à impliquer les citoyens dans la définition d'une prise de position en la matière (cf. chapitre IV). Si l'AIV souligne à nouveau (cf. l'avis n° 81) qu'envisager la possibilité d'un mécanisme de carton vert n'est pas d'actualité, il estime souhaitable que le contrôle de la conformité au principe de subsidiarité soit complété par celui du fondement juridique et de la conformité au principe de proportionnalité, ce qui se fait d'ailleurs déjà de façon informelle. Ainsi élargi, le contrôle permet en effet non seulement de donner ou pas le feu vert à une proposition de l'UE mais aussi de juger par avance de sa légalité et de réfléchir à sa formulation. L'AIV juge qu'un allongement du délai n'est pas nécessaire vu les possibilités d'intervention dans la phase préparatoire (cf. chapitre IV, Consultation).

Le renforcement de l'implication formelle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen a-t-il conduit le citoyen à se sentir mieux représenté ? L'AIV n'en est pas convaincu. Il est cependant trop tôt pour se prononcer définitivement ; le mécanisme des cartons jaune et orange a encore peu été utilisé par les parlements nationaux et, en la matière, le lien avec le citoyen peut encore être amélioré. Reste à savoir si le développement de l'implication parlementaire formelle provoquera un revirement. Le Conseil d'État dit à propos de la désaffection démocratique des citoyens : « La solution ne réside pas dans l'amélioration ou la multiplication des accords institutionnels mais dans la force de conviction politique et l'attractivité[40] ». L'AIV partage ce point de vue et s'efforce de préciser au chapitre IV les actions susceptibles d'aider à regagner la confiance du citoyen.

Procédures internes
Les représentants du Conseil et du Conseil européen sont soumis au contrôle des parlements nationaux. Ces derniers peuvent se prononcer sur l'engagement et les résultats obtenus par leur propre gouvernement et lui demander de rendre des comptes. Cependant, les citoyens n'ont globalement que très peu d'influence directe sur le fonctionnement et les priorités à long terme du Conseil et du Conseil européen.

39 Swedish Institute for European Policy Studies, *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis, European Policy Analysis*, 2014.

40 Conseil d'État, *Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis* [Avis sur l'ancrage du contrôle démocratique des réformes de la gouvernance économique européenne visant à lutter contre la crise financière et économique], W01.12.00457/I, 18 janvier 2013.

L'ordre du jour annoté de chaque Conseil européen fait l'objet de discussions entre le Parlement et le gouvernement, mais pas ses objectifs stratégiques pour le futur, comme c'est le cas en revanche pour le programme de travail de la Commission.

Depuis 2002, la Chambre des représentants s'efforce de parvenir à une plus grande implication dans le processus décisionnel européen et les résultats sont encourageants. Il est néanmoins nécessaire de ne pas relâcher l'effort ni la vigilance, comme le constatent les députés Schouw et Ten Broeke dans leur évaluation du renforcement des moyens de la Chambre en matière d'affaires européennes 2007-2011[41].

Depuis cet étoffement des moyens, l'intérêt des autres commissions spécialisées de la Chambre des représentants envers les questions européennes s'est accru. L'AIV estime que des progrès sont cependant encore possibles. On peut ainsi penser à une organisation stratégique de l'ordre du jour, reposant sur la synchronisation du traitement des questions aux niveaux européen et national, et à des réunions d'information communes, réunissant ministres et parlementaires nationaux et européens.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la réserve d'examen parlementaire a été introduite à l'initiative de la Chambre des représentants[42]. Celle-ci peut, lors d'un cycle de négociations, questionner le gouvernement, en amont, sur ses objectifs et, en aval, sur les résultats obtenus. Les questions et le débat occupent une place centrale, le gouvernement pouvant néanmoins décider d'ignorer le point de vue de la Chambre. Une solution pourrait être un mandat formel, défini préalablement à la tenue des négociations et qui permettrait d'orienter plus strictement l'action du ministre au sein du Conseil. La discussion au niveau national s'en trouverait stimulée, mais l'application généralisée de cet instrument peut aussi entraîner des blocages du processus décisionnel européen[43]. Il s'agit donc de trouver le bon équilibre entre contrôle a priori et capacité d'action. L'AIV considère qu'en temps de crise cette capacité du gouvernement doit rester entière, sous réserve toutefois de la qualité de l'information en amont, du débat et de la reddition de comptes en aval, la Chambre restant le cas échéant libre d'adopter une motion.

Renforcement du lien entre le Parlement européen et les parlements nationaux Dans l'avis précédemment mentionné sur le Parlement européen, l'AIV a émis plusieurs suggestions visant à améliorer la coopération entre ce dernier et les parlements nationaux.

L'AIV constate que l'implication plus fréquente des membres du PE dans les travaux de la Chambre des représentants et les activités interparlementaires (notamment la

41 Swedish Institute for European Policy Studies, *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis, European Policy Analysis*, 2014.

42 Chambre des représentants, *Gewijzigd Amendement van de leden Wiegman-van Meppelen, Scheppink en Ten Broeke* [Amendement modifié des parlementaires Wiegman van Meppelen, Scheppink et Ten Broeke], document parlementaire 31384-(R1850) nº 23, 8 juin 2008.

43 Conseil d'État, *Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis* [Avis sur l'ancrage du contrôle démocratique des réformes de la gouvernance économique européenne visant à lutter contre la crise financière et économique] W01.12.00457/I, 18 janvier 2013.

COSAC[44] mais aussi les conférences prévues par l'article 13) est encore peu féconde. Le personnel et les membres de la Chambre des représentants ont investi beaucoup d'énergie dans le dialogue avec la Commission dans le cadre de la coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires[45], mais beaucoup reste à faire concernant la coopération interparlementaire au sein de la COSAC (où la représentation néerlandaise est toujours restreinte) et les conférences au titre de l'article 13.
Les seuls débats à avoir été synchronisés aux niveaux européen et national sont ceux concernant l'UEM. Le PE doit comprendre que depuis le traité de Lisbonne les parlements nationaux sont des acteurs de la phase initiale des débats législatifs et non pas du seul contrôle des gouvernements. Il doit accepter ce nouveau rôle et le prendre au sérieux, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas.

44 Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne : réunion des commissions des affaires européennes des différents parlements des États membres de l'UE.

45 H. Beun, « *Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie* » [Le dialogue entre la Chambre des représentants et la Commission européenne], Internationale Spectator, nº 45, 2014.

III Obstacles en matière de gouvernance économique et financière

III.1 Gouvernance économique et question de la légitimité

Historique
Moins d'un an après la signature du traité de Lisbonne, la crise financière s'est brutalement déclarée. L'AIV rappelle que, lorsque la crise bancaire a déclenché une crise de la dette sans précédent, mettant l'euro en danger, les institutions de l'UE et de ses États membres se sont trouvées désarmées. Les traités européens, s'appuyant sur la clause de non-renflouement, ne prévoient en effet aucun soutien financier adapté à une crise d'une telle ampleur. La première réponse à la crise a donc été hésitante et morcelée, ce qui a eu pour effet de transformer progressivement la crise de l'euro en crise de confiance, tant des marchés financiers que des citoyens européens. Cette évolution a été décrite par l'AIV dans son avis succinct de février 2012[46].

Les premières opérations de soutien à la Grèce ont consisté en prêts bilatéraux accordés par le FMI et les pays de la zone euro. Les opérations suivantes, en faveur de l'Irlande et du Portugal, se sont traduites par la création de mécanismes de prêt : le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Leur successeur, le Mécanisme européen de stabilité (MES), est un mécanisme permanent, mais lui aussi purement intergouvernemental, hormis un lien indirect à l'article 136 du TFUE. Initialement, la puissance de feu de ce fonds de secours permanent n'a pas semblé suffisante pour convaincre les marchés financiers et il a fallu attendre que Mario Draghi promette de faire « tout le nécessaire » et que la Banque centrale européenne (BCE) décide de fournir un soutien pleinement efficace aux marchés obligataires pour que les tensions s'apaisent.

Pressée par la crise, l'Union a pris des décisions radicales allant vers davantage de centralisation en vue de consolider les fondements de l'UEM ainsi que sa gouvernance économique et financière. De nouvelles mesures ont été prises pour réguler la finance, contrôler les banques, augmenter la discipline budgétaire et la maîtrise de la dette et coordonner la politique économique. Il faut cependant noter que ces mesures, en particulier l'instauration du semestre européen abordé plus bas, consistent en fin de compte en un exercice commun des compétences nationales. Si la Commission européenne et le commissaire européen à l'économie et aux finances (ci-après « le commissaire européen ») assument des tâches de surveillance et de contrôle, cela n'implique pas le glissement des responsabilités décisionnelles à un niveau supérieur. L'AIV souhaite par conséquent souligner que la faisabilité et l'efficacité de toute forme de gouvernance économique et financière au niveau européen reposent sur le bon fonctionnement des institutions nationales. C'est sur cet aspect que les efforts doivent porter en grande partie. La solidité des États membres et de leurs institutions détermine l'efficacité de la gouvernance économique et financière.

Le semestre européen
Le semestre européen, appliqué depuis 2013, permet d'exercer à la fois un contrôle budgétaire renforcé et une approche commune visant à pallier les déséquilibres

46 AIV, *Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU* [Vers un renforcement de la gouvernance économique et financière au sein de l'UE] avis succinct n° 19, La Haye, 2012.

macroéconomiques. Le lecteur est invité à se reporter à l'annexe III du présent avis pour le calendrier du semestre européen et les compétences des institutions et des parlements dans ce cadre. C'est essentiellement sur ce terrain que l'on constate une imbrication croissante des processus décisionnels nationaux et européen.

En outre, les dispositifs prévus par le semestre modifient profondément les procédures budgétaires nationales et s'imposent de plus en plus comme le cadre de référence de la politique économique des États membres dans des domaines traditionnellement considérés comme des compétences fondamentales de ces derniers. L'instauration du semestre européen et le renforcement du contrôle budgétaire exercé par la Commission européenne ont ainsi créé une nouvelle donne. La procédure de déficit excessif a gagné en persuasion, puisqu'il est désormais possible d'infliger des amendes aux États ne respectant pas les accords budgétaires, et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques constitue quant à elle un instrument solide pour stimuler les réformes structurelles. Comme relevé précédemment, c'est sur ce point que la question de la légitimité des mesures européennes se pose le plus, le semestre européen servant pour cette raison de cas exemplaire pour illustrer dans le présent avis le problème particulièrement complexe de la légitimité démocratique de l'UE.

La complexité juridique de la zone euro, dont la structure est à la fois communautaire et intergouvernementale, et les différences géographiques d'application de la réglementation, à l'UE d'une part et à la zone euro de l'autre, ne favorisent pas l'intelligibilité de la gouvernance économique pour le citoyen. Il devient en outre difficile de donner toute leur signification à l'implication et au contrôle démocratiques, indispensables mais dispatchés entre les parlements nationaux et le Parlement européen. La question centrale est de déterminer comment le contrôle démocratique peut s'exercer sur l'ensemble du processus administratif matérialisé dans le semestre européen. Comment les parlements nationaux peuvent-ils contrôler des processus dont le déroulement s'effectue à plusieurs niveaux ? À quel moment et dans quelles circonstances cette tâche échoit-elle au Parlement européen ? Comment garantir la légitimité de la Commission européenne et du commissaire européen, dont le statut a été renforcé ? Et comment consolider le soutien et la confiance accordés par les citoyens à la politique économique commune ?

Le rôle de la Commission et du commissaire européen
Avec le Conseil des ministres et le Conseil européen, la Commission joue un rôle clé dans la mise en œuvre du semestre européen. Elle procède aux prévisions de croissance ainsi qu'à l'évaluation de la politique macroéconomique des États membres, et contribue à la formulation de recommandations puis au suivi de leur application. Les pays du programme de la zone euro, dont la situation est différente, sont contrôlés par la Troïka (BCE, Commission et FMI) et peuvent, en vertu des conditions de prêts, être contraints d'appliquer les recommandations. Les conclusions de la Troïka sont de plus déterminantes pour décider d'accorder un délai aux États tenus de réformer, ainsi que pour définir des conditions complémentaires. Alors que l'aide d'urgence et tout élargissement de celle-ci sont soumis à l'approbation des parlements nationaux, les activités de la Troïka, auxquelles la Commission prend pourtant explicitement part, échappent au contrôle démocratique du Parlement européen. La participation de la BCE à l'élaboration des programmes de soutien soulève également la question de la responsabilité démocratique.

Outre sa contribution au rôle que la Commission européenne joue en tant que telle dans le semestre européen, le commissaire européen est doté de compétences extraordinaires.

Dans la gouvernance économique, il faut distinguer l'analyse économique (attributions du Bureau du plan) des fonctions de surveillance et de contrôle. Les nouvelles règles de procédure séparent ainsi l'analyse économique des décisions proprement dites de la Commission, la plaçant sous la responsabilité exclusive du commissaire européen et sous la compétence de vérification d'un chargé d'analyses économiques indépendant, qui peut formuler des avis à la demande du commissaire ou du président de la Commission. L'analyse économique ne fait ainsi pas partie du processus de décision collégiale. La pratique permettra de déterminer si l'indépendance de l'analyse est garantie par ce dispositif. L'utilisation d'analyses économiques réalisées de façon compétente et indépendante dans les États membres peut conforter la confiance des citoyens dans la politique de l'UE.

L'expertise nécessaire à cet effet est déjà largement disponible. Si le fait que les analyses économiques sont effectuées et validées sans l'intervention des chefs de cabinet en favorise l'indépendance, il reste que le service chargé de traiter les données analytiques travaille sous l'égide de la Direction générale des affaires économiques et financières, qui est responsable des recommandations aux États membres ainsi que du contrôle. Afin d'accroître encore l'indépendance et l'objectivité des analyses économiques, l'AIV suggère donc d'instituer un service autonome sur le modèle d'EUROSTAT, ce qui renforcerait le semestre européen dans sa légitimité par les résultats et favoriserait la confiance que les citoyens lui accordent.

Les décisions relatives à la coordination, en matière de politique économique et budgétaire, en particulier les avis par pays, relèvent de la procédure écrite accélérée, lancée et gérée par le Secrétariat général sur proposition du commissaire européen. Les dispositions permettant de suspendre cette procédure et, ce faisant, de l'inscrire d'autorité à l'agenda de la Commission sont tellement restrictives qu'elles ne peuvent être appliquées et qu'elles ne l'ont d'ailleurs pas été en 2013. À cela s'ajoute que la Commission ne prend pas ses décisions concernant le volet préventif de la procédure de déficit excessif ou la surveillance renforcée de façon collégiale mais en donnant mandat à un de ses membres. Les recommandations quasi-automatiques en matière de sanctions sont en principe adoptées suivant la même procédure d'habilitation.

III.2 Leadership politique et contrôle parlementaire au niveau national

Deux constats se dégagent de l'ensemble des processus européens : d'une part le calendrier des procédures budgétaires nationales est de facto avancé, et d'autre part le cadre de référence est de plus en plus européen. Le cycle politique d'adoption du budget annuel débute ainsi au printemps de l'année précédente. Il est donc capital que les parlements nationaux s'impliquent activement dans le processus européen afin d'en conforter la légitimité par essence.

Bien que les avis par pays n'aient pas officiellement force obligatoire et qu'il reste possible de choisir les instruments nationaux, ces nouvelles mesures rétrécissent incontestablement l'espace politique des États membres, en particulier des pays de la zone euro présentant un déficit budgétaire excessif, comme cela est apparu lors de l'examen du budget 2014. Cette situation comporte cependant un revers positif : la discipline macroéconomique et budgétaire des États membres bénéficie aux Pays-Bas, pour qui les exportations sont d'une importance majeure. Négliger les réformes structurelles nécessaires, dont la responsabilité revient aux États membres, revient à détériorer la stabilité financière de la zone euro et à entraver la croissance. C'est

avec raison que l'actuel ministre néerlandais des Finances, J. Dijsselbloem[47], prône une approche volontariste de la coordination des politiques économiques, favorisant l'accomplissement de ces réformes. L'intégration de la gouvernance économique des États membres au cadre du semestre européen est tout à l'avantage des Pays-Bas, dont le regard doit porter au-delà de leurs frontières. La conviction de l'AIV est qu'il faut une influence néerlandaise sur la définition des priorités par le Conseil européen et sur l'adoption des avis par pays.

C'est en premier lieu la tâche des représentants des Pays-Bas au Conseil et au Conseil européen. Ceux-ci doivent s'employer à faire connaître le point de vue néerlandais dans ces enceintes, mais aussi en assurer la visibilité auprès des citoyens. Cela contribuera à lutter contre l'idée reçue que la gouvernance économique découlant du semestre européen est dictée par l'UE, et à montrer que les Pays-Bas ont bien voix au chapitre[48]. La confiance des citoyens s'en trouvera renforcée ainsi que leur sentiment de s'approprier la politique économique et budgétaire.

Pour la même raison, et dans une perspective démocratique, l'AIV juge indispensable l'implication des parlements nationaux dans le processus en question. Comme souligné plus haut, l'action parlementaire et le contrôle exercé par les parlements nationaux ainsi que par le Parlement européen sont compliqués par le mélange des instruments communautaires et intergouvernementaux et par la spécificité de la législation concernant les pays de la zone euro. L'observation de conditions optimales en matière de transparence, de contrôle et d'obligation de rendre compte par les parlements nationaux comme par le Parlement européen consolidera donc la légitimité démocratique de la gouvernance économique et financière[49].

Au niveau national, le contrôle du Parlement sur la contribution, évoquée plus haut, du gouvernement à l'Union prendra une importance croissante. Les réunions de printemps du Conseil et du Conseil européen constituent des jalons majeurs justifiant pleinement la tenue d'un débat en séance plénière à la Chambre des représentants. Cette dernière devra par ailleurs intervenir dans l'élaboration du programme néerlandais de stabilité et de réforme, qui sera soumis à la Commission en avril. L'AIV se félicite que le Parlement néerlandais ait promptement pris les mesures qui s'imposaient en vue de garantir son implication dans les différentes phases du semestre européen. L'entrecroisement du cycle budgétaire national et du semestre européen exige toutefois un véritable changement culturel de la part des parlementaires, les problèmes économiques et financiers devant désormais être envisagés sous une perspective européenne. Face à la complexité de ces problèmes et à leur corrélation, il est crucial que le Parlement dispose de l'expertise et du soutien adéquats.

47 J. Dijsselbloem, discours à l'occasion du séminaire de l'OCDE « La zone euro à la croisée des chemins », 2014.

48 E. Wellenstein, L. Brinkhorst, J. Kapteyn et C. Trojan, « *Misleidende discussie over Europa in Nederland* » [Aux Pays-Bas, un débat trompeur sur l'Europe], NRC Handelsblad, 6 décembre 2013.

49 M. Bos et B. van Riel, « *Verder investeren in de EMU* » [Continuer d'investir dans l'UEM], Internationale Spectator, 68, n° 2, février 2014.

L'AIV considère par conséquent qu'il est essentiel de compléter cette expertise et d'améliorer le soutien disponible[50].

Le fait que le commissaire européen apporte aux parlements nationaux des précisions concernant les avis par pays constitue un pas vers davantage de transparence et de lisibilité de la nouvelle gouvernance économique. Le paquet législatif sur la gouvernance économique, le *Six-pack*, permet également de convier des représentants de la Commission, y compris les fonctionnaires, à prendre part au débat. L'AIV note avec satisfaction que cette pratique tend à s'enraciner aux Pays-Bas[51].

Conférence interparlementaire
Enfin, l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM fournit lui aussi les éléments permettant d'impliquer les parlementaires européens et nationaux dans le semestre européen dès son lancement, bien qu'il reste difficile de déterminer en quoi une conférence interparlementaire peut contribuer à légitimer un processus décisionnel[52]. Il est possible néanmoins qu'une telle conférence soit utile à l'échange d'informations entre les parlements nationaux ainsi qu'à la coordination de leurs points de vue concernant les recommandations de la Commission et les résolutions du Conseil ou du Conseil européen, contribuant par là au changement de culture évoqué plus haut.

Contrôle exercé par le Parlement européen (PE)
Comme indiqué précédemment, l'obligation de rendre compte et le contrôle sont des éléments majeurs de la légitimité démocratique. Les citoyens s'identifiant davantage à leurs représentants nationaux qu'aux institutions européennes, l'AIV estime qu'un rôle essentiel doit échoir aux parlementaires et aux membres des gouvernements nationaux dans la légitimation démocratique de la politique économique défendue par l'Union. Le Parlement européen peut néanmoins lui aussi agir en ce sens. C'est à lui, tout d'abord, que la Commission et le commissaire européen rendent compte de la gouvernance économique. En tant que colégislateur, le Parlement est ensuite l'un des artisans de la législation qui sous-tend le semestre européen (*Six-pack, Two-pack)* et qui prévoit un dialogue économique entretenu par des concertations régulières entre les institutions européennes au sein de la commission ECOFIN du PE. Dans ce cadre, les présidents du Conseil, du Conseil européen, de l'Eurogroupe et de la Commission européenne peuvent être entendus par le PE à différents stades du processus administratif. Enfin, la commission ECOFIN a la possibilité d'inviter à un échange de vues la Commission et les États membres concernés par des recommandations.

Le rôle du Parlement européen dans le semestre européen reste toutefois limité. Le Conseil et la Commission rendent compte généralement a posteriori à la

50 AIV, *Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen* [Les Pays-Bas et le Parlement européen : investir dans des relations nouvelles], avis nº 81, La Haye, novembre 2012.

51 H. Beun, « *Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie* » [Le dialogue entre la Chambre des représentants et la Commission européenne existe déjà], Internationale Spectator, nº 45, 2014, p. 44 à 45.

52 W. Voermans, *Rol van het Nederlandse parlement bij EMU: rondetafelgesprek commissie Europese Zaken Tweede Kamer Staten Generaal, deel II over de Economische en Monetaire Unie* [Rôle du Parlement néerlandais dans l'UEM : table ronde de la commission des Affaires européennes de la Chambre des représentants, seconde partie sur l'UEM], 7 décembre 2012.

commission parlementaire concernée. Le PE ne dispose que de possibilités restreintes d'influencer réellement le processus administratif, notamment en ce qui concerne les recommandations par pays (cf. ci-dessus). Le contrôle qu'il exerce est en outre compliqué par la différence entre les règles appliquées aux pays de la zone euro et aux autres.

À propos de ce dernier point, le Conseil d'État préconise la création d'un organe parlementaire spécial pour la zone euro. Le gouvernement considère qu'une sous-commission de la Commission ECON (affaires économiques et monétaires) du PE serait l'organe le plus adapté, bien que la majorité des parlementaires européens n'y soient eux-mêmes pas favorables. De plus, la question de l'indivisibilité des institutions européennes se pose. Rien ne s'oppose à l'instauration d'une telle sous-commission, mais il semble impossible de refuser la présence dans sa composition de membres issus de pays hors zone euro. Même si cela était réalisable, l'AIV jugerait déraisonnable d'accroître la distance politique séparant la zone euro du reste des États membres, en particulier le Royaume-Uni, en établissant une distinction formelle entre leurs représentations respectives au PE. Cela ne ferait qu'attiser les discours politiques prônant outre-Manche une sortie de l'UE et ne serait donc pas favorable aux Pays-Bas.

C'est pour cette raison que l'AIV recommande plutôt d'élargir le rôle du PE dans son entier. Il serait par exemple envisageable de donner aux échanges de vues avec la Commission au cours du semestre européen un caractère moins facultatif, et de permettre au Parlement d'émettre un avis officiel concernant les priorités pour la croissance économique et l'emploi définies par la Commission sur la base de l'analyse annuelle des économies européennes. Le débat parlementaire doit se centrer sur la recherche du juste équilibre entre rigueur et relance, en cohérence avec la conjoncture. En cas de divergence entre les conclusions du PE et celles de la Commission, cette dernière devrait être tenue d'apporter une motivation supplémentaire. Pour fixer les priorités évoquées plus haut lors de sa réunion de printemps, le Conseil européen s'appuie entre autres sur l'avis du Parlement. Il faudrait envisager d'appliquer une procédure comparable dans le cadre de l'approbation par le Conseil des recommandations par pays, fin juin ou début juillet 2014, un cycle au cours duquel on est en droit d'attendre une certaine réserve de la part des pays hors zone euro.

Bien que cela ne se rapporte pas au semestre européen, l'AIV rappelle ici dans un souci d'exhaustivité que le dialogue monétaire fournit également l'occasion au PE et à la BCE d'échanger régulièrement leurs points de vue, sans préjudice de l'indépendance de celle-ci en sa qualité d'autorité monétaire. Si cette indépendance est précieuse, comme l'ont montré les événements récents, il faut à nouveau souligner que la transparence des institutions, en l'espèce la BCE, peut augmenter la confiance qui leur est accordée. Située dans un autre registre, l'action de supervision bancaire de la BCE est en revanche bien placée sous le contrôle du Parlement européen.

III.3 Légitimité administrative des organes publics

Ainsi qu'évoqué plus haut, l'efficacité de la gouvernance économique et financière de l'UE est fonction de la solidité des institutions nationales. Cela implique non seulement un contrôle démocratique efficace au niveau national, mais aussi une légitimité administrative renforcée, laquelle repose sur l'expertise et l'indépendance des organes publics ainsi que sur l'applicabilité et l'efficacité de leurs décisions. Cette forme de légitimité est étroitement liée à la légitimité par le résultat, puisqu'elle a trait à la confiance en la capacité des institutions européennes à résoudre les problèmes. Aux yeux de l'AIV, il est capital que la Commission européenne et le commissaire

européen soient en mesure d'exercer leurs nouvelles attributions de façon compétente et indépendante, de sorte à conserver la confiance des États membres et des citoyens européens. Mais c'est également la légitimité administrative au niveau national qu'il faut consolider. Ce n'est pas un hasard si le *Six-pack* prévoit que chaque État membre doit posséder des instances indépendantes chargées de contrôler le respect des règles budgétaires. La Commission européenne doit pouvoir s'appuyer sur des analyses et des statistiques fiables concernant les économies nationales, ce qui donne une place prépondérante au Bureau central du plan et à des institutions telles que la Cour des comptes et le Service des impôts. Les États membres doivent donc conserver leur responsabilité propre, bien que l'AIV perçoive la valeur ajoutée d'un contrôle indépendant de leurs institutions nationales comparable à celui exercé actuellement dans le domaine de la sécurité aérienne. La légitimité administrative de ces institutions peut contribuer à augmenter la légitimité par le résultat de la gouvernance économique européenne et la confiance citoyenne dans la qualité et l'équité des procédures.

Certains États membres, notamment la Grèce, montrent encore des défaillances évidentes en la matière et s'efforcent de rattraper leur retard avec l'aide de l'UE. En ce qui concerne les Pays-Bas, l'AIV est partisan d'octroyer au Bureau central du plan un statut indépendant afin d'exclure toute ingérence politique dans ses conclusions. Il semble que l'attribution au Conseil d'État d'un rôle dans la mise en œuvre du *Two-pack* recueille de plus en plus d'avis favorables : le Conseil d'État devrait alors, en tant qu'organe budgétaire, apprécier dans quelle mesure le gouvernement respecte la législation européenne. L'AIV estime que cela n'est pas souhaitable en raison de la charge politique supplémentaire qui pèserait inutilement sur le Conseil d'État, et de l'hypothèque que cela représenterait pour ses capacités en matière d'expertise économique et financière. Il semble en outre superflu de doublonner ainsi les compétences du Bureau central du plan, qui demeure, tant que son indépendance est garantie, l'instance la plus qualifiée pour veiller au respect des règles budgétaires.

Comme déjà mentionné, la légitimité administrative du service de l'UE chargé de traiter les données analytiques peut être renforcée en le soustrayant à la Direction générale des affaires économiques et financières pour en faire un service autonome. Compte tenu du statut particulier du commissaire européen, il apparaît judicieux de le nommer selon les mêmes modalités que le président de la Commission et le haut représentant pour les affaires étrangères, de sorte à augmenter son autorité et son indépendance. La procédure suivie pourrait être calquée sur la nomination du président de la Commission, pour laquelle le candidat est proposé par le Conseil européen puis approuvé par la majorité du Parlement européen. (Remarque : dans le cas du haut représentant, l'approbation du PE concerne en fait la Commission européenne dans sa totalité.) Le commissaire européen ne serait ainsi pas concerné par la répartition des portefeuilles effectuée par le président de la Commission. Il occuperait les fonctions de vice-président de la Commission et assisterait au Conseil européen dès que l'ordre du jour comporterait des questions économiques et financières. Il serait souhaitable que, sur le modèle de la double casquette du haut représentant, le commissaire européen assume la présidence du conseil ECOFIN et de l'Eurogroupe. L'AIV a cependant bien conscience que cela représente vraisemblablement un trop grand pas. Si le traité ne prévoit pas de telle procédure de nomination, certains de ses aspects pourraient être intégrés à un accord interinstitutionnel.

III.4 Perspectives économiques et financières : angle communautaire contre approche intergouvernementale

L'actuel cadre conventionnel ne permet pas de faire entrer les opérations de soutien dans le champ communautaire et contraint la BCE à explorer les limites des traités pour garantir la stabilité financière de la zone euro. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe, qui a dû se prononcer à plusieurs reprises sur la constitutionnalité des opérations d'assistance, a récemment saisi la Cour de justice de l'UE concernant la conformité aux traités du programme de rachat d'obligations souveraines de la zone euro par la BCE (Opérations monétaires sur titres - OMT). La Cour de justice, saisie d'une question préjudicielle par la Cour suprême irlandaise, s'était déjà prononcée sur le cas du MES (affaire Pringle)[53]. Ces incertitudes pèsent sur le marché et il n'est pas surprenant que la modification des traités soit surtout réclamée par l'Allemagne.

L'AIV s'est déjà déclaré partisan de l'approche communautaire, la plus à même de garantir l'efficacité et l'équilibre des politiques, en soulignant que la fuite des compétences vers des structures parallèles purement intergouvernementales n'est pas dans l'intérêt des Pays-Bas. Le traité sur la stabilité, dont les obligations juridiques recouvrent largement celles créées par le cadre communautaire (paquets législatifs *six-pack* et *two-pack*), constitue à cet égard un bon exemple. Le Conseil d'État met à juste titre en garde contre les obstacles que cela pose à l'implication parlementaire[54].

Il semblerait logique d'intégrer au cadre juridique de l'UE le traité sur la stabilité, dont l'article 16 stipule du reste que cette intégration doit avoir lieu dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur.

Toutefois, l'incorporation des opérations de soutien au cadre communautaire ne va pas de soi. En effet, l'UE n'est pas une union budgétaire et ne semble pas devoir le devenir à court terme. Les opérations de soutien reposent sur des garanties et des moyens nationaux, à la charge des contribuables des États membres. Avant de songer à la communautarisation de ces ressources, il faut mettre en place les garanties nécessaires, par exemple en décidant que l'entrée en vigueur de nouvelles opérations de soutien sera subordonnée à son approbation par les États membres, conformément à leurs dispositions constitutionnelles respectives, c'est-à-dire suivant la même procédure que celle visant la création de nouvelles ressources (article 311 TFUE). La sécurité ainsi offerte est double : unanimité et approbation parlementaire au niveau national. Une telle garantie pourrait également être prévue dans le cadre du fonds de résolution européen, pour autant que des ressources nationales soient nécessaires en sus du renflouement interne et des contributions bancaires.

L'AIV considère que les bases de l'UEM devraient être consolidées au sein du cadre institutionnel de l'UE. Les solutions intergouvernementales telles que le MES, le traité sur la stabilité et le fonds de résolution ne sont que des remèdes provisoires et n'apportent pas les garanties suffisantes en matière d'efficacité, d'influence parlementaire et d'obligation de rendre compte, soit les principales dimensions de la légitimité démocratique.

53 Cour européenne de justice, affaire C-370/12, 2011.

54 Conseil d'État, *Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis* [Avis sur l'ancrage du contrôle démocratique des réformes de la gouvernance économique européenne visant à lutter contre la crise financière et économique], W01.12.00457/I, 18 janvier 2013.

IV Légitimation de la politique européenne : une approche plurielle

L'AIV a déjà indiqué dans le présent avis que, dans l'état actuel des choses, le renforcement de la légitimité de la coopération européenne peut principalement se concrétiser dans le cadre national. C'est en effet là que les intérêts et les préoccupations des citoyens quant à l'orientation de cette coopération peuvent être discutés sur le fond, servant ainsi de base à la prise de position que prônera leur pays dans le processus décisionnel européen. Il ne s'agit pas seulement de renforcer la démocratie représentative et participative mais aussi et surtout d'améliorer leur interconnexion. Parallèlement, un effort peut être entrepris au niveau européen afin d'élargir l'assise citoyenne du processus de coopération européenne. Le présent chapitre présente diverses pistes à explorer et à développer en complément de celles déjà décrites aux chapitres II et III.

IV.I Poursuite de la démocratisation

Au nom du principe de coopération loyale, tel qu'inscrit dans l'article 4, paragraphe 3, du traité de l'UE, les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'application du droit de l'Union et s'abstiennent de toutes celles qui pourraient y être contraires. Ce principe souligne combien il est important que les États membres et tous les acteurs nationaux essentiels dans l'intégration européenne s'approprient ce processus. Il a aussi pour corollaire la nécessité d'une adaptation ou d'un changement de la culture et du comportement politiques.

Renforcement de la fonction de charnière des parlements nationaux
Le paragraphe III.2 a déjà examiné comment améliorer les procédures parlementaires en vue d'une plus grande implication des représentations nationales dans le processus décisionnel européen, notamment en resserrant le lien avec le PE. Un tel renforcement ne suffit cependant pas à légitimer le processus décisionnel européen. Il faut aussi se demander ce que doit faire le parlement national afin d'être en phase avec le citoyen lorsqu'il s'agit de définir le point de vue national sur d'importantes questions européennes.

Selon l'AIV, il est possible d'améliorer les modalités de l'intervention du Parlement sur les propositions législatives européennes et de l'implication du citoyen et des autres acteurs nationaux dans la définition du point de vue national[55]. Le Parlement néerlandais est directement informé par la Commission européenne des propositions législatives et peut donc entrer très tôt dans le processus, notamment par le biais des discussions et commentaires des livres blancs et des livres verts de la Commission. Par ailleurs, le programme législatif et de travail annuel et pluriannuel de la Commission offre la possibilité d'inscrire les sujets à l'ordre du jour et de les examiner en temps voulu. Depuis 2007, la Chambre des représentants étudie systématiquement ce programme, mais les électeurs, les parties concernées, les experts et la société civile devraient être plus activement impliqués par le biais de consultations et de tables rondes ouvertes et ciblées.

55 Swedish Institute for European Policy Studies, *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis, European Policy Analysis*, 2014.

De telles consultations peuvent contribuer à la légitimité (par essence et par le résultat) en impliquant de façon précoce ceux-là mêmes qui sont en fin de compte chargés de mettre en œuvre et d'appliquer la réglementation européenne, et permettent d'examiner la pertinence des propositions et l'adhésion qu'elles suscitent. La Représentation permanente et la représentation de la Chambre des députés à Bruxelles peuvent aussi prendre connaissance des travaux de la Commission à un stade précoce. La Chambre peut donc élaborer un point de vue solidement ancré dans le terrain dès la phase de consultation préalable du processus législatif, ce qui est essentiel pour pouvoir exercer une influence maximale.

Politisation du débat national sur l'Europe
Un autre moyen de renforcer la fonction charnière du parlement national, outre l'implantation de processus de consultation, est de politiser le débat national sur l'Europe. L'AIV entend par politisation la mise en lumière des différences politiques, enjeu d'un débat entre les partis. Dans cette perspective, la procédure de subsidiarité et la réserve d'examen parlementaire introduites en 2009 (cf. chapitre II) fournissent des pistes intéressantes. Les suggestions déjà émises dans ce cadre et auxquelles souscrit l'AIV concernent par exemple la tenue mensuelle de débats sur l'Europe et de débats au cours desquels le gouvernement rend compte de son action européenne à la Chambre[56]. Les propositions législatives devant prioritairement faire l'objet d'un contrôle de conformité au principe de subsidiarité ou d'une réserve d'examen parlementaire – et donc considérées comme cruciales pour l'ordre juridique néerlandais – ne devraient pas seulement être soumises à des consultations ciblées mais aussi à un large débat politique et social par le biais du débat sur l'Europe. L'importance de tels dossiers doit être clairement soulignée, et leur utilité et leur pertinence discutées en toute franchise. Cela vaut d'autant plus lorsque les mesures sont importantes et prises en dehors du cadre des traités sous la forme d'accords ou de traités internationaux et lorsqu'elles sont déterminantes pour le développement futur de l'Union en général. C'est par exemple le cas de questions telles que l'adhésion de nouveaux États[57].

Le Conseil d'État pourrait apporter une contribution intéressante à ces débats. Actuellement, ses avis sur la législation européenne interviennent dans la phase de mise en œuvre, c'est à-dire lors de la transposition de cette législation dans le droit national. Il pourrait cependant avoir un rôle consultatif dans la phase de négociation, lorsque les propositions de directives et de règlements sont soumises au Conseil, au PE et aux parlements nationaux. Depuis la réforme de la loi sur le Conseil d'État, les États généraux sont habilités à demander de tels avis. Afin d'en éviter la multiplication, ils pourraient être conditionnés à l'importance de la proposition soumise pour l'ordre juridique des Pays-Bas[58].

56 W. Voermans, *Rol van het Nederlandse parlement bij EMU: rondetafelgesprek commissie Europese Zaken Tweede Kamer Staten Generaal, deel II over de Economische en Monetaire Unie* [Rôle du Parlement néerlandais dans l'UEM : table ronde de la commission des Affaires européennes de la Chambre des représentants, seconde partie sur l'UEM], 7 décembre 2012.

57 Voir la motion du parti *GroenLinks* (les Verts) qui a conduit à donner le dernier mot à la Chambre des représentants concernant l'accord commercial entre l'UE et les États-Unis, celui-ci ne pouvant entrer en vigueur qu'après avoir été entériné par le Parlement. La double approbation parlementaire (par le PE et le parlement national) des accords mixtes renforce le contrôle démocratique.

58 Jusqu'ici ce cas de figure ne s'est produit qu'une fois, pour la proposition de loi sur la protection des données personnelles.

Politiser le débat sur l'Europe suppose un positionnement plus actif et clair de tous les partis politiques sur les orientations dessinées, ainsi que la volonté de dépasser l'horizon de sa propre mandature et de s'engager dans des dossiers européens où la prise de décision effective n'interviendra peut-être qu'au cours de la prochaine période gouvernementale. Les politiques doivent aussi exprimer un point de vue clair et cohérent sur le développement de la coopération européenne.

Dans le prolongement de ce qui précède, l'AIV veut également souligner l'importance de la contribution active des entreprises au débat sur l'Europe et à la mise en lumière de l'apport de la coopération européenne à l'économie néerlandaise.

Référendum et contrôle constitutionnel
L'utilité et la nécessité du référendum font depuis longtemps déjà l'objet d'un débat dans la politique néerlandaise. Les Pays-Bas n'avaient jamais connu de consultation de ce type sur un sujet local ou national lorsqu'a été organisé en 2005 le référendum consultatif sur la question suivante : « Êtes-vous pour ou contre la ratification par les Pays-Bas du traité établissant une Constitution pour l'Europe ? » Le résultat est connu ; ni le Parlement ni le gouvernement n'ont depuis proposé un autre référendum sur le thème de l'UE. En janvier, la Chambre des représentants a cependant lancé une initiative sur le référendum consultatif en général et la proposition de loi sera examinée par le Sénat au printemps. Le succès de l'initiative UE du Forum citoyen, qui a réuni 63 000 signatures, a conduit la Chambre des députés à débattre de la nécessité d'un référendum en cas de transfert de compétences nationales à l'UE ; si l'idée n'a pas obtenu le soutien d'une majorité de députés, le débat a cependant mené à l'adoption de la motion Omtzigt et Segers, qui demande l'avis du Conseil d'État sur un éventuel renforcement des garanties en cas d'un transfert de pouvoirs[59].

Selon l'AIV, un référendum n'offre pas de solution de fond au problème du déficit de contrôle démocratique et d'assise sociale de l'UE, non seulement parce qu'il ne peut être utilisé à tout propos, mais aussi parce qu'il présente plus d'inconvénients que d'avantages[60]. Bien que le référendum permette au citoyen d'intervenir directement dans le processus décisionnel (en particulier lorsque l'issue du scrutin est contraignante) et qu'il puisse servir de catalyseur de l'intérêt public pour les affaires européennes, force est de constater avec le Conseil d'État qu'il n'abolit pas le sentiment d'éloignement du citoyen envers l'UE. Le référendum ne permet guère une prise de position nuancée et constructive ; la réponse se limite à oui ou non, sans possibilité d'influer sur la forme et le fond d'une décision. Il risque en outre de favoriser une présentation simpliste de la réalité.

Ainsi ne peut-on se poser la question du transfert de compétences sans se demander en même temps quelles sont les autres possibilités et les moyens de résoudre efficacement les problèmes et de réaliser les objectifs politiques. Par ailleurs, le référendum ne constitue un instrument valable que s'il respecte certaines conditions : les informations fournies sont exactes, complètes et diffusées à temps, la question posée est claire, ainsi que les points de vue des partis politiques, et un large débat public est mené de façon équilibrée, une même attention étant accordée aux arguments

59 Document parlementaire de la Chambre des représentants 33848-12, 21 janvier 2014.

60 Les considérations afférentes ont déjà été partiellement exposées par T. van den Brink et L. Senden, *De Europese Unie en nationale soevereiniteit. Wel degelijk verenigbare grootheden* [L'Union européenne et la souveraineté nationale. Des modèles malgré tout compatibles], Ars Aequi, AA20130355, p. 370.

du pour et du contre. Le référendum de 2005 a montré que cela n'était pas si simple, notamment dans le contexte néerlandais où le recours à ce type de consultation ne fait pas partie de la tradition constitutionnelle. Son utilisation est d'autant moins indiquée qu'elle réactive la remise en cause de l'imbrication, effective, des ordres juridiques européen et national, et qu'elle favorise une bipolarisation de la pensée (« nous contre Bruxelles »). L'AIV estime que le système de la démocratie représentative permet au citoyen de décider, lors des élections législatives nationales, de faire dépendre son vote de l'importance qu'il attache aux points de vue adoptés par les partis politiques sur les questions européennes. De leur côté, les politiques doivent présenter clairement ces points de vue durant la campagne électorale et accorder aux dites questions la place qui leur revient.

Enfin, l'AIV veut également souligner la contribution que l'instrument du contrôle constitutionnel est susceptible d'apporter au développement de la conscience politique et de la citoyenneté européennes. Divers développements européens importants font l'objet de recours déposés par les citoyens devant la Cour constitutionnelle de leur pays, comme dans le cas de l'affaire Pringle, évoquée au paragraphe II.1. Celle-ci concernait l'Irlande mais dans d'autres États membres aussi, en Allemagne et en Tchéquie notamment, les cours constitutionnelles permettent aux citoyens de faire entendre leur voix quant à l'orientation de l'intégration européenne et d'en faire contrôler la conformité à la Constitution nationale par une instance indépendante, affranchie des intérêts et antagonismes politiques. Ainsi, le 18 mars 2014, à Karlsruhe, la Cour constitutionnelle allemande a jugé, dans un arrêt identique à celui déjà prononcé en septembre 2012, que le Mécanisme européen de stabilité n'était pas contraire à la Constitution allemande. Cet arrêt est définitif. Plus de 37 000 citoyens allemands avaient demandé à la Cour de se prononcer sur le MES, qu'ils estimaient préjudicier au pouvoir décisionnel de leur Parlement. Dans un référé, la Cour avait déjà jugé que la souveraineté de ce dernier n'était pas menacée, ce qu'elle a confirmé dans l'arrêt du 18 mars[61]. Les cours constitutionnelles peuvent donc jouer un rôle crucial dans l'examen de la légalité des développements européens et donner une impulsion considérable au débat politique et sociétal sur l'Europe. Aussi les cours constitutionnelles ne doivent-elles pas être cataloguées parmi les obstacles à la coopération européenne et l'AIV estime qu'il serait judicieux de lancer une étude plus approfondie sur la question.

Politisation au niveau européen et citoyenneté politique européenne
En 1993, le traité de Maastricht a instauré le statut juridique de citoyen européen, auquel sont attachés un certain nombre de droits, tels que le droit de séjourner, de travailler et d'étudier sur le territoire des autres États membres et d'y bénéficier du droit de vote aux élections municipales et à celles du PE, ainsi que le droit à l'aide consulaire des autres États membres.

La Cour de justice de l'UE a reconnu la citoyenneté européenne comme un statut fondamental des ressortissants des États membres en complément de leur citoyenneté nationale. L'accent est jusqu'ici surtout mis sur le renforcement et la protection des droits individuels des citoyens européens et sur le citoyen comme consommateur. Ainsi, dans son rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union[62], la Commission propose

61 Voir : <http://www.nieuws.nl/economie/20140318/ESM-niet-in-strijd-met-Duitse-wet> [Le MES n'est pas contraire à la loi allemande].

62 Europa Nu, *Burgerschapsrapport 2013: concrete manieren voor versterking rechten E*U- burgers [Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union. Douze grandes actions nouvelles pour améliorer la vie des citoyens de l'Union], voir : <http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_fr.pdf>.

actions en vue de renforcer ces droits[63] mais aborde à peine le contenu politique de cette citoyenneté. Le nouveau titre II du TUE sur les dispositions relatives aux principes démocratiques offre pourtant des possibilités en la matière grâce au lien qu'il établit non seulement avec différents aspects de la démocratie participative et directe mais aussi avec la citoyenneté européenne. La facette politique de cette dernière pourrait être renforcée de diverses façons[64].

On peut ainsi penser en premier lieu à la politisation des candidatures à la Commission européenne. Afin de favoriser l'intérêt des Néerlandais pour les élections européennes et de réduire la distance entre les citoyens et l'administration de l'UE, les partis néerlandais pourraient faire connaître à l'avance leurs candidats à la Commission ou les inscrire sur leur liste. L'AIV a constaté dans son avis susmentionné sur les Pays-Bas et le Parlement européen qu'il est encore trop tôt pour des listes transnationales de candidats : l'identification nationale est encore trop forte et il n'y a pas encore d'espace public européen suffisamment propice au débat et à l'élaboration d'un point de vue. Il est cependant pertinent d'indiquer sur les bulletins de vote la famille ou l'alliance politique à laquelle se rattache le parti. Concernant l'élection directe du président de la Commission, l'AIV estime que ce mode de scrutin favorise le lien et l'identification du citoyen avec l'UE.

Le public associe souvent la Commission européenne à la bureaucratie bruxelloise. Il se sent peu concerné par cet organe, qu'il perçoit comme une machine à réglementation, bureaucratique et technique. Le fait qu'elle compte 28 commissaires contribue encore à cette image : avec un représentant par État membre, l'inflation législative guette. L'histoire a montré que l'augmentation du nombre de commissaires européens entraîne celle des directions générales des services de la Commission, ce que l'AIV juge funeste pour la légitimité de l'UE, sous ses deux dimensions. Aussi serait-il souhaitable de rapidement resserrer la Commission en 2018 et, en attendant, de laisser à son nouveau président la latitude de la rationaliser et de regrouper les portefeuilles. Cela pourrait impliquer de limiter le pouvoir d'élaborer les propositions législatives à un « noyau dur » de la Commission[65].

La Commission s'efforce de développer un espace public européen par le biais des consultations qu'elle réalise depuis des années, pratique désormais ancrée dans le titre II du TUE. Celui-ci stipule non seulement que la Commission « procède à de larges consultations » avant de soumettre une proposition législative, mais aussi que le PE et le Conseil entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile[66]. Une amélioration qualitative de la politique doit en

63 Ces actions sont variées : réduction des formalités administratives dans les États membres, mise en place d'un cadre qualitatif pour les stages, reconnaissance des certificats de contrôle technique automobile délivrés dans les autres États membres, carte européenne d'invalidité, modèles européens uniformes de documents d'identité et solutions aux situations dans lesquelles certains États membres privent de leur droit de vote aux élections nationales leurs ressortissants vivant dans un autre pays de l'Union.

64 E. Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*, Brill, Leyde, 2014.

65 AIV, Jeter un pont entre les citoyens et Bruxelles : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union européenne, avis no 27, La Haye, mai 2002, et avis complémentaire no 32, La Haye, avril 2003.

66 Article 11, alinéas 1 à3 du TUE et article 2 du protocole no 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne.

résulter (renforcement de la légitimité par le résultat), ainsi qu'une participation accrue des parties concernées et des citoyens au processus décisionnel de l'UE (renforcement de la légitimité par essence)[67]. La crédibilité du mécanisme législatif nécessite un échange régulier et fourni d'informations de qualité entre experts de divers horizons, fonctionnaires et législateurs. Il importe sur ce point de trouver le bon équilibre entre consultation transparente et ouverte et discussions et dialogues informels dans la coulisse. Selon les critères néerlandais, la Commission et le PE fonctionnent de façon très ouverte et publique, en impliquant des milliers de groupes d'influence issus des secteurs privé et public. Les deux instances sont constamment en contact avec les associations de citoyens, les ONG, les entreprises, les organisations commerciales et professionnelles, les syndicats, les laboratoires d'idées, les administrations régionales, les villes, etc. Conscients que le PE joue un rôle accru dans le processus législatif européen, les groupes d'influence en ont fait leur cible privilégiée, parallèlement à la Commission[68].

D'un côté, ces contacts sont indispensables pour assurer tant le caractère démocratique de la prise de décision européenne que la pertinence d'une politique menée en vue de répondre aux besoins et à la réalité. D'un autre côté, les opposants soulignent que cet important circuit de lobbying permet à des groupes relativement restreints de peser de façon disproportionnée sur le processus décisionnel. Il est notoire que certaines propositions de textes de la Commission ou certains amendements des parlementaires européens sortent directement des bureaux des lobbyistes ou des fonctionnaires nationaux. Le processus décisionnel doit être aussi transparent que possible et respecter le cadre de la loi et des principes éthiques, ce qui exclut les pressions indues et illégales ainsi que le clientélisme. C'est pourquoi le PE et la Commission ont créé un registre de transparence dans lequel les lobbyistes doivent s'inscrire, acceptant ainsi de respecter le code de conduite afférent. Le nombre de lobbyistes présents de façon permanente ou temporaire à Bruxelles est estimé à 15 000, dont 3 500 sont inscrits dans le registre. On peut se demander si ce cadre juridique offre des garanties suffisantes.

La Commission européenne lance régulièrement des consultations publiques auxquelles les citoyens peuvent réagir. En 2014, leur avis sera sollicité sur 20 sujets. La Commission publie les réactions sur son site, favorisant ainsi la transparence de la procédure. Si elle doit les prendre en compte dans sa proposition de loi définitive, elle n'est pas tenue de les suivre. L'influence réelle sur la politique n'est donc pas directement sensible. Les évaluations menées sur la mise en œuvre de ces consultations montrent que le feed-back de la Commission est jugé peu satisfaisant et que l'on reste encore loin d'une véritable participation des citoyens. La Commission dispose d'une large marge discrétionnaire quant au choix des personnes à consulter et à sa réponse aux réactions reçues. Il serait souhaitable d'examiner comment mieux définir dans le futur la pratique de la consultation publique, par exemple dans le cadre de la loi générale sur les procédures administratives dont on parle actuellement et qui devrait fixer des règles générales pour une bonne gouvernance européenne.

67 Commission européenne, « Votre point de vue sur l'Europe. Consultations », voir <http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm>.

68 AIV, *Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen* [Les Pays-Bas et le Parlement européen : investir dans des relations nouvelles], avis no 81, La Haye, novembre 2012.

Autre contribution à l'espace public européen, l'initiative citoyenne européenne (ICE) offre un moyen d'exercer une influence plus directe sur le processus décisionnel de l'UE[69]. Prévue dans le titre II mentionné plus haut, l'ICE permet depuis le 1er avril 2013 à tous les citoyens d'inciter la Commission européenne à élaborer une réglementation dans un domaine particulier. Pour être traitée par la Commission, une ICE doit, dans les douze mois suivant son annonce, réunir au minimum 1 million de signatures provenant d'au moins un quart des États membres. En outre, le thème concerné doit entrer dans le champ d'application des traités et relever du droit d'initiative de la Commission.

Si le citoyen dispose ainsi de la possibilité d'inscrire un sujet à l'ordre du jour législatif européen, l'impact reste limité, la Commission n'étant pas obligée d'élaborer une proposition de loi[70]. Elle doit cependant expliquer et motiver devant le PE la suite, quelque qu'elle soit, qu'elle entend donner à l'ICE. Reste à savoir dans quelle mesure l'initiative citoyenne sera utilisée et quelle sera sa portée auprès de la Commission. Sept ICE sont actuellement en préparation, concernant notamment la légalisation du cannabis, l'autorisation de la cigarette électronique et le pluralisme des médias. Le 20 décembre 2013, la Commission a commencé l'examen de la première initiative, dénommée Right2Water, qui a réuni 1,6 million de signatures, dont 22 000 aux Pays-Bas[71]. Cette initiative appelle la Commission à élaborer une proposition législative reconnaissant le droit à l'eau et aux équipements sanitaires comme un droit humain pour tous les citoyens de l'UE. Dans sa réponse du 19 mars 2014[72], la Commission annonce sept mesures parmi lesquelles ne figure cependant pas le texte réclamé par l'ICE afin que l'approvisionnement en eau ne soit pas soumis aux règles du marché interne, la question étant du ressort des États membres (article 345 du TFUE). La Commission va lancer une consultation publique concernant la directive sur l'eau potable, veiller à la mise en œuvre de la législation existante et promouvoir le partage des bonnes pratiques entre les États membres. Vu la durée de la procédure et les coûts liés à la nécessaire vérification de toutes les signatures dans 25 États membres, la réaction de la Commission peut paraître décevante.

L'AIV estime que les partis politiques devraient davantage attirer l'attention des citoyens sur cet instrument et peut-être assumer en la matière un rôle de coordination et d'information. Il importe en outre que les qualités et les conditions d'application de cet instrument fassent l'objet d'une évaluation dans le futur.

IV.2 Renforcement de la légitimité juridique

Outre le renforcement de la légitimité démocratique et administrative du processus de coopération européenne, celui de sa légitimité juridique peut contribuer à augmenter la confiance qui lui est accordée. La légitimité juridique ne couvre pas seulement la légalité

69 Commission européenne, « Initiative citoyenne européenne : registre officiel », voir : <http://ec.europa.eu/citizens- initiative/public/welcome?lg=fr>.

70 Voir : L. Senden, « *Het Europees burgerinitiatief. Symboolwetgeving of daadwerkelijke democratische versterking van de Unie* » [L'initiative citoyenne européenne. Législation symbolique ou réel renforcement démocratique de l'Union], Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, 2011, no 9.

71 Teletekst, 17 février 2014.

72 Voir : <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_fr.htm> et <http://ec.europa.eu/transparency/com_r2w_fr.pdf>.

mais aussi la rigueur du processus décisionnel européen, tant au niveau législatif qu'administratif.

Amélioration de la législation
Au cours des deux dernières décennies, la Commission a peu à peu défini une politique législative axée sur la lutte contre la surrégulation, l'amélioration qualitative de la législation et la consolidation et la simplification de celle déjà existante[73]. Ainsi, dans le cadre de ses analyses d'impact des propositions de textes législatifs, elle s'efforce de mieux justifier non seulement la valeur ajoutée mais aussi la force et la forme de l'action menée par l'Union. Cela vaut non seulement pour l'analyse coût-avantage mais aussi, en particulier, pour l'impact social et environnemental de la politique envisagée[74]. Selon l'AIV, le développement de cette politique d'analyse d'impact doit être poursuivi. Ce type d'étude est désormais également réalisé par le PE. Une approche interinstitutionnelle coordonnée fait cependant encore défaut. Il serait ainsi souhaitable que des évaluations d'impact soient effectuées au niveau du Conseil, en particulier lorsque ce dernier apporte des modifications à des propositions législatives. Outre la question de la régulation, celle de l'applicabilité devrait être attentivement considérée : la politique et la législation envisagées garantissent-elles suffisamment que les États membres puissent respecter les règles fixées ? Dans le passé, cet aspect a été trop négligé, comme il est apparu dans le domaine de la gouvernance économique et financière. Pour finir, on peut à nouveau s'interroger sur la pertinence, voire la nécessité, d'un Conseil d'État européen chargé de veiller à la qualité de la réglementation et de la législation de l'UE et de formuler des avis en la matière. Dans ce cadre, il serait concevable que l'actuel Comité d'analyse d'impact, chargé au sein de la Commission européenne d'évaluer la qualité des analyses d'impact réalisées, devienne à terme une instance indépendante.

Amélioration de la gouvernance
L'image publique du processus décisionnel européen est fortement liée au caractère des concertations du Conseil européen, qui se déroulent souvent dans des conditions de crise et jusque tard dans la nuit. Bien que ses traités obligent l'UE à agir dans la transparence, l'accès aux informations et documents disponibles laisse à désirer, au point même que l'on pourrait parler d'une culture du secret. En particulier, la façon dont le Conseil applique les règles relatives à la publicité des documents limite les possibilités de contrôle parlementaire[75].

Le problème de la confidentialité se pose à divers niveaux dans l'UE. Au niveau inférieur de la préparation administrative de la législation européenne, il est ainsi quasiment impossible de retracer l'apport des États membres au sein des groupes de travail qui discutent les propositions de la Commission. Ces délibérations sont à tort considérées plus comme des négociations politiques que comme des étapes de l'élaboration législative devant autant que possible se dérouler dans la transparence. Au plus haut niveau politique, il arrive souvent que le Conseil européen, l'ECOFIN et

73 Commission européenne, « La réglementation intelligente », voir : <http://ec.europa.eu/smart-regulation/>.

74 Voir les lignes directrices concernant l'analyse d'impact de la Commission européenne, SEC (2009) 92 et, pour plus de détails, A. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Kluwer Law International, 2008.

75 D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2013-09, décembre 2013, p. 23 et 24.

l'Eurogroupe prennent des décisions importantes durant des réunions informelles, avec un minimum de documents écrits et en présence de seulement quelques conseillers. Les réunions formelles qui suivent sont alors une pure formalité. Cette pratique affaiblit elle aussi la position des parlements vis-à-vis des Conseils[76]. Il est souvent impossible de savoir quels sont les États membres qui soutiennent ou combattent une proposition. Concernant la Commission, il est tout aussi difficile de savoir quelles sont ses considérations politiques lors de l'élaboration des recommandations par pays mentionnées au chapitre précédent. L'AIV est persuadé qu'une plus grande transparence pourrait contribuer à accroître la confiance des citoyens envers les institutions de l'UE.

Sur la base de l'article 298 du TFUE, le PE et le Conseil peuvent fixer par voie de règlements les dispositions visant à établir une « administration européenne ouverte, efficace et indépendante ». C'est ainsi qu'une proposition sur un droit européen de procédure administrative, définissant les règles d'une bonne administration, a été initiée par le PE et des spécialistes[77]. L'AIV est favorable au développement de cette proposition.

76 D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series 2013-09, décembre 2013, p. 24 et suivantes.

77 Voir : <http://epthinktank.eu/2013/01/12/a-law-of-administrative-procedure-for-the-eu/>. Consulté le 7 avril 2014.

V Conclusions et recommandations

Introduction

Depuis déjà un certain temps, les citoyens montrent envers l'administration et le politique une désaffection qui se traduit par un déficit de confiance dans les institutions politiques. Si l'Union européenne satisfait à tous les niveaux administratifs au principe de l'équilibre des pouvoirs, il n'en demeure pas moins que les citoyens ne se sentent pas impliqués dans son processus décisionnel. Persuadés de ne pas avoir d'influence sur les institutions de Bruxelles, ils ont l'impression d'être dirigés par un ensemble de règles européennes à la prolifération inexorable, édictées par « une puissance étrangère » sans que leur propre pays ait son mot à dire. Le Parlement n'ayant pas su rendre véritablement politique le débat sur les questions européennes, le processus décisionnel européen sort du champ de vision du citoyen néerlandais. Vu l'importance considérable que des questions détaillées et techniques et une multitude de petites décisions dans des domaines particuliers s'avèrent finalement avoir sur l'orientation du développement de l'Union, les électeurs se sentent délaissés.

Question 1 – Où se situe, selon l'AIV, la clé du renforcement de la légitimité démocratique de l'UE (au niveau des parlements nationaux, du Parlement européen, d'une combinaison des deux ou ailleurs) ?

L'AIV estime que le mécontentement de nombreux citoyens envers l'UE a des causes variées et que le renforcement de la légitimité démocratique de cette dernière, si nécessaire soit-il, ne suffira pas à rétablir la confiance de la population. Se focaliser sur la réforme des institutions et l'adaptation des procédures serait une erreur. La clé d'un soutien citoyen accru réside plutôt dans une combinaison de mesures et d'actions aussi bien institutionnelles que non institutionnelles, c'est-à-dire dans une approche plurielle et différenciée. Outre au niveau européen, les solutions en vue du renforcement de la légitimité démocratique, administrative et juridique des institutions doivent être recherchées dans les pays membres. Ce faisant, il faut aussi accorder l'attention qu'elle mérite à la protection de l'État de droit.

L'AIV est également persuadé que la politique européenne ne peut trouver de légitimité démocratique que si les dirigeants et les représentants nationaux emploient leurs efforts en ce sens. Il est donc essentiel que ceux-ci, au lieu de se positionner contre les institutions européennes – comme c'est actuellement souvent le cas –, expliquent aux citoyens, dans leur comportement et dans leur communication, qu'ils participent eux-mêmes au mécanisme décisionnel européen et sont donc coresponsables des choix effectués. Il importe aussi que tous les dirigeants politiques défendent systématiquement et avec conviction une vision intelligible des missions de l'UE.

Pour l'AIV, la valeur de l'UE reste incontestable. Sans la forcefédératrice de cette dernière, il est peu probable que les pays européens parviendraient à protéger efficacement leurs intérêts et leurs valeurs dans un monde en profonde mutation[78].

78 Voir notamment : J. Holslag, *De Kracht van het Paradijs. Hoe Europa kan overleven in de Aziatische Eeuw* [La force du paradis. Comment l'Europe peut survivre dans le siècle asiatique], De Bezige Bij, Anvers, 2014.

Optimisation des mécanismes et instruments existants

- Sur le plan institutionnel, l'AIV recommande essentiellement le renforcement de la fonction de contrôle des parlements nationaux ; la relation entre ces derniers et le PE ne doit pas avoir le caractère d'un jeu à somme nulle. Ils doivent étroitement coopérer (comme le recommande l'avis n° 81 de l'AIV) et le PE doit adopter une position moins défensive sur le nouveau rôle des parlements nationaux. En fonction du domaine d'action, l'affermissement de la procédure des cartons jaune et orange pourrait être fructueux (comme dans les domaines du marché intérieur, du droit pénal et des politiques d'accompagnement) ; mais sur le terrain de la gouvernance économique, un tel mécanisme s'avère peu pertinent vu le rôle limité des parlements nationaux en la matière. Selon l'AIV, c'est surtout sur le terrain administratif qu'il faudrait ici s'efforcer d'accroître la légitimité, en consolidant d'autres institutions nationales telles que les Cours des comptes.

- Depuis le renforcement des services administratifs dans le domaine européen, l'intérêt des commissions spécialisées de la Chambre des représentants envers les questions européennes s'est accru. L'AIV estime que des progrès sont cependant encore possibles. On peut ainsi penser à une organisation stratégique de l'ordre du jour, reposant sur la synchronisation du traitement des questions aux niveaux européen et national, et à des réunions d'information communes rassemblant ministres et parlementaires européens. La synchronisation des débats concernant l'UEM pourrait servir de modèle dans d'autres domaines politiques.

- Sur la base de l'article 298 du TFUE, le PE et le Conseil peuvent fixer par voie de règlements les dispositions visant à établir une « administration européenne ouverte, efficace et indépendante ». C'est ainsi qu'une proposition législative sur un droit européen de procédure administrative définissant les règles d'une bonne administration a été élaborée par des experts et soutenue par le PE. L'AIV est favorable au développement de cette initiative.

- L'AIV constate que l'implication plus fréquente des membres du PE dans les travaux de la Chambre des représentants et les activités interparlementaires (notamment la COSAC mais aussi les conférences prévues par l'article 13) est encore peu féconde. Les membres et le personnel de la Chambre des représentants ont investi beaucoup d'énergie dans le dialogue avec la Commission dans le cadre de la coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires, mais beaucoup reste à faire concernant la coopération interparlementaire au sein de la COSAC (où la représentation néerlandaise est toujours restreinte) et les conférences au titre de l'article 13.

- Il est souvent impossible de savoir quels sont les États membres qui soutiennent une proposition ou s'y opposent. Concernant la Commission, il est tout aussi difficile de connaître ses considérations politiques dans l'élaboration des recommandations par pays. L'AIV est persuadé que plus d'ouverture contribuerait à plus de confiance des citoyens envers les institutions de l'UE. Accroître cette confiance suppose d'accroître la transparence procédurale. L'AIV recommande qu'au niveau du Conseil comme au niveau national les discussions se poursuivent en vue de l'accès aux documents et de leur déclassification.

Instruments nouveaux et à envisager

- L'AIV estime qu'il serait judicieux d'examiner si l'introduction aux Pays-Bas du contrôle constitutionnel, tel que pratiqué dans divers États membres, serait utile et souhaitable. Cet instrument permet aux citoyens de faire entendre leur voix quant à l'orientation de l'intégration européenne et d'en faire contrôler la conformité à la Constitution nationale par une instance indépendante, affranchie des intérêts et antagonismes politiques. Ceci peut aussi donner un essor au débat tant politique que sociétal sur l'Europe.

- Une Commission pléthorique favorise la prolifération de la réglementation. L'enchaînement est quasi inéluctable : l'augmentation du nombre de commissaires conduit à celle des directions générales, lesquelles, pour justifier leur existence, produisent des propositions. L'AIV est donc favorable à une Commission resserrée et plaide pour sa mise en place rapide en 2018, après la réouverture de la discussion au sein du Conseil. Il est souhaitable que le nouveau président de la Commission commence dès l'automne 2014 à rationaliser et regrouper les portefeuilles et que l'initiative législative soit limitée. Cela signifierait de fait la création d'une Commission « à deux étages », dans laquelle seul un noyau dur (le président et les vice-présidents) disposerait de cette initiative[79]. Dans l'optique de la rationalisation des tâches, l'AIV est très favorable à une telle évolution.

- L'AIV recommande la poursuite du développement de la politique d'analyse d'impact. Une approche interinstitutionnelle coordonnée fait encore défaut. Il serait ainsi souhaitable que des analyses d'impact soient effectuées au niveau du Conseil, en particulier lorsque de dernier apporte des modifications à des propositions législatives. Outre la question de la régulation, celle de l'applicabilité de la réglementation européenne envisagée devrait être attentivement examinée.

Gouvernance économique

- Dans le domaine de la politique économique et monétaire, les procédures existantes n'ont pas encore atteint leur plein développement ; dans les limites de la latitude dont il dispose, le Parlement néerlandais semble en tout cas faire le maximum. L'AIV souligne que l'élargissement du soutien administratif et de l'expertise reste nécessaire et doit être poursuivi[80]. Jusqu'à présent, les connaissances restent trop concentrées dans un cercle se limitant à un rapporteur et quelques membres de la Chambre des représentants. L'AIV plaide donc pour l'instauration d'une commission parlementaire spéciale consacrée au semestre européen, ainsi que pour la poursuite de l'étoffement des services du soutien administratif.

- Concernant le semestre européen, si la voie parlementaire nationale n'offre guère de possibilités de renforcement de la légitimité démocratique, il en va autrement pour ce qui est de la légitimité administrative. Ainsi, la mise en œuvre des réformes

79 Le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Frans Timmermans, a plaidé en ce sens dans son allocution du 20 mai 2013, à Londres. Voir : <http://unitedkingdom.nlembassy.org/news/2013/may/game-of-thrones-speech-timmermans.html>.

80 Swedish Institute for European Policy Studies, *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis, European Policy Analysis*, 2014.

économiques et financières nécessaires dans les États membres et la consolidation de ces derniers passent par l'existence d'institutions nationales indépendantes telles que les Cours des comptes et des organes comparables au Bureau d'analyse de la politique économique (CPB). L'UE ne peut que bénéficier d'institutions fortes et fiables en matière de politique macroéconomique au niveau national. Les carences que peut présenter un État faible donnent par défaut un rôle directeur à l'Europe en matière de collecte de données, d'analyse et de conseil. L'AIV n'y est pas favorable et juge que les organes comparables au CPB doivent jouer un rôle indépendant, juridiquement ancré ; il appelle donc le gouvernement à plaider en ce sens au sein de l'Union et à légiférer afin d'établir l'indépendance du CPB.

- L'AIV n'est pas favorable à ce qu'un rôle dans la mise en œuvre du *Two-pack* soit attribué au Conseil d'État, en tant qu'organe budgétaire chargé d'apprécier dans quelle mesure le gouvernement respecte la législation européenne. Le Conseil d'État joue un rôle consultatif et n'a pas à juger de façon autonome si les Pays-Bas respectent les normes budgétaires de l'UE. Nous ne devons pas faire de cet organe de conseil une autorité budgétaire qu'il faudra doter de tous les moyens afférents. Ce rôle doit revenir à un CPB fort et indépendant, qui dispose déjà d'une grande partie des capacités nécessaires.

- Le rôle du PE concernant le semestre européen doit être plus marqué. Les échanges de vues avec la Commission et le Conseil européen lors du sommet du printemps doivent avoir un caractère moins informel et ne pas se limiter au processus du semestre européen. Cela implique que le PE devrait aussi pouvoir se prononcer sur les priorités en matière de croissance et d'emploi, et que la Commission doit mieux motiver son point de vue en cas de divergence avec la ligne du PE.

- Afin d'accroître encore l'indépendance et l'objectivité des analyses économiques, l'AIV suggère d'instituer à Bruxelles un service autonome sur le modèle d'EUROSTAT, chargé de la collecte des données provenant des institutions nationales. Ceci peut favoriser la confiance des citoyens envers le semestre européen.

- Contrairement au Conseil d'État, l'AIV n'est pas favorable à un parlement de l'Eurozone, car cela aboutirait à opérer une scission entre les 18 pays de cette zone et les autres États membres de l'Union. La distance avec le Royaume-Uni deviendrait trop importante et pourrait avoir un effet négatif outre-Manche. De plus, un nouveau parlement compliquerait encore les choses aux yeux du citoyen. L'AIV penche plutôt pour une utilisation maximale de l'article 13 du traité sur la stabilité et appelle le Parlement à mobiliser ses efforts sur la mise en œuvre de ce processus interparlementaire. Le cas échéant, la création au PE d'une sous-commission Eurozone peut aussi être envisagée, même si aucune majorité ne paraît se dessiner dans l'assemblée en faveur de cette idée. Par ailleurs, l'AIV plaide, concernant les recommandations adressées à un pays, pour la tenue de discussions régulières et approfondies entre le commissaire européen concerné et le parlement national, qui se concluent par une motion ou un mandat de négociation adressé au gouvernement. L'AIV estime aussi que la responsabilité démocratique de la troïka (Commission, BCE et FMI) est très insuffisante et doit être consolidée. La communication d'information sur les pays bénéficiant d'un programme d'aide, qui est actuellement organisée de façon ponctuelle en direction du PE, doit être inscrite dans un accord interinstitutionnel.

- Le statut du commissaire européen aux affaires économiques et monétaires doit aussi être amélioré. L'actuel détenteur du poste, Olli Rehn, participe aux

délibérations de l'ECOFIN et à l'Eurogroupe, mais vu l'importance de son portefeuille, il serait judicieux qu'il dispose d'une invitation permanente à participer au Conseil européen, à l'instar du haut représentant. Son autorité et son indépendance politique en seraient raffermies. Dans le même ordre d'idées, une autre possibilité serait de donner à son statut un niveau équivalent à celui du haut représentant.

Politisation et participation citoyenne

- Au sein de la Chambre des représentants, le débat politique est surtout l'affaire de spécialistes de l'UE. Afin d'augmenter la légitimité démocratique et, partant, le soutien de la population, l'AIV préconise que les présidents des groupes parlementaires et le Premier ministre mènent eux-mêmes le débat sur l'état de l'Union. La Chambre devrait également instaurer une heure de questions hebdomadaire sur l'UE, ainsi que des débats réguliers au cours desquels le gouvernement pourrait rendre compte de son action européenne.

- Outre le programme de travail de la Commission, qu'elle examine chaque année, il serait bon que la Chambre discute avec le gouvernement des objectifs stratégiques du Conseil européen. Elle devrait, plus fréquemment et rapidement que par le passé, consulter les citoyens sur les affaires relatives à l'UE. On peut notamment penser à des consultations sur les livres blancs et verts de la Commission européenne, qui permettraient à la Chambre de déceler à un stade précoce les préoccupations des citoyens, des entreprises et de la société civile.

- Le traité de Lisbonne offre au citoyen la possibilité d'une implication politique accrue : le Conseil européen doit en effet tenir compte du résultat des élections du PE dans sa proposition de candidat à la présidence de la Commission. Le choix des prétendants réactive actuellement le débat au sein des divers courants politiques, ce qui, selon l'AIV, ne peut que favoriser le lien et l'identification du citoyen avec l'UE.

- L'AIV a constaté dans son avis sur les Pays-Bas et le Parlement européen qu'il est encore trop tôt pour des listes électorales transnationales : l'identification nationale reste forte et l'espace public européen n'est pas assez développé pour permettre le débat et l'élaboration d'un point de vue. Il est cependant pertinent d'indiquer sur les bulletins de vote la famille ou l'alliance politique à laquelle se rattache le parti.

- Si la Commission ne peut être renvoyée que collectivement, l'AIV estime que dans la pratique les commissaires individuels ne sont déjà plus, de fait, protégés par le principe de collégialité. Il recommande que, lors des prochaines négociations sur l'accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le PE, le gouvernement plaide en faveur de dispositions prévoyant le renvoi individuel.

- L'AIV n'est pas favorable au référendum : à ses yeux, cet instrument n'offre pas de solution de fond au déficit démocratique de l'Union, il ne peut pas être utilisé à tout propos et présente plus d'inconvénients que d'avantages. Il ne permet notamment pas de juger de façon nuancée la forme et le fond d'un projet de décision ni d'évaluer d'autres options.

- L'AIV estime que les partis politiques devraient davantage attirer l'attention des citoyens sur l'initiative citoyenne européenne et peut-être assumer en la matière un rôle de coordination et d'information. Il importe en outre de procéder à l'avenir à une évaluation des qualités et des conditions d'application de cet instrument.

Question 2 – Comment trouver l'équilibre entre l'efficacité et le légitime contrôle de la gouvernance européenne à différents niveaux ?

Avant de répondre à cette question, l'AIV souhaite, dans un souci de clarté, revenir sur le « transfert insidieux de compétences » à l'UE, souvent jugé critiquable du point de vue de la souveraineté nationale. En faire le problème clé de la relation entre l'UE et le citoyen fausse la discussion. Tout d'abord parce que, dans le cadre de l'utilisation de la méthode purement intergouvernementale aussi bien que de la méthode communautaire, il est difficile de parler de transfert « insidieux ». Les gouvernements comme les parlements nationaux sont activement et de diverses façons impliqués dans le processus. Dans le cas de la méthode communautaire, ils adhèrent souvent à une certaine interprétation du contenu des compétences existantes de l'Union. Si cette interprétation peut être perçue comme trop extensive, elle n'a formellement rien d'insidieux. L'effet d'engrenage des décisions précédemment adoptées, amplifie plus que prévu la marche de l'intégration ; aussi faut-il soumettre les propositions européennes importantes à une évaluation préalable plus poussée et réfléchie, comme le préconise le présent avis. Deuxièmement, le débat sur la façon dont les compétences de l'Union doivent être expliquées et exercées ne doit pas être centré sur la question de la perte de la souveraineté nationale mais sur celle de la capacité d'action optimale de l'État ; quel est le mode opératoire, au niveau national, international ou européen, qui sert le mieux les intérêts nationaux ? Lorsque le partage des compétences avec l'Union accroît la capacité de l'État à résoudre les problèmes, cela contribue à la légitimité par le résultat de l'action étatique. Le contrôle doit alors viser à un exercice des compétences de l'Union qui contribue autant que possible à garantir les résultats recherchés.

Pour répondre à la question posée, il est néanmoins évident que la conjugaison des exigences de contrôle politique d'une part et d'efficacité de la gouvernance d'autre part peut donner lieu à des tensions. Trop insister sur le premier peut freiner la seconde, ce qui est d'autant plus dommageable que le processus décisionnel de l'UE est déjà complexe et long. En même temps, la demande d'une efficacité accrue ne saurait autoriser une absence de contrôle de l'exercice des pouvoirs, qui ne ferait que renforcer chez le citoyen l'idée préjudiciable que la marche de l'intégration européenne est effrénée et inexorable. Si la définition de codes de conduite peut aider à trouver un bon équilibre, il est tout aussi important que les acteurs concernés (organes de mise en œuvre et parlements) jouent correctement leur rôle. L'autolimitation devrait sur ce point être leur fil rouge. Jusqu'ici, l'expérience en matière d'implication accrue, sous quelque forme que ce soit, des représentations nationales dans le processus décisionnel européen ne permet guère de craindre que ces organes abusent de leur position pour le bloquer. Selon l'AIV, l'éventualité que la recherche d'un large appui parlementaire au niveau national retarde le processus décisionnel est le prix qu'il faut être prêt à payer, vu l'importance de la légitimité démocratique.

Par ailleurs, l'équilibre susmentionné entre efficacité de la gouvernance et contrôle parlementaire dépend fortement de la situation. Dans le cas d'un processus législatif normal, non urgent, il y a en principe suffisamment de marge pour une véritable implication parlementaire, y compris au niveau national. Si au contraire une situation de crise nécessite l'action rapide des autorités européennes, les parlements doivent accepter que les organes exécutifs disposent de pouvoirs discrétionnaires suffisants et que le contrôle n'ait lieu qu'après coup, sur la base de la reddition de comptes. Il faut aussi souligner qu'il est essentiel d'anticiper, mieux que cela n'a été fait par le passé dans le cadre de l'UEM, les possibles conséquences ou l'effet d'engrenage de certaines

étapes du processus d'intégration. Ces conséquences et effets doivent être identifiés et pris en compte à un stade aussi précoce que possible dans le débat politique et social, tant au niveau européen que national. Si l'on veut envisager l'élaboration, à l'un ou l'autre de ces niveaux, de codes de conduite limitant le contrôle par les parlements nationaux (par exemple en leur refusant le droit de veto dans la législation normale), il sera judicieux de s'inspirer de différents contextes décisionnels.

Le parlement néerlandais a adopté, avec quelques autres, une attitude active au sein de l'UE, ce que l'AIV juge positif. Il doit consolider et élargir l'expertise ainsi engrangée. L'AIV met en garde contre l'utilisation abusive de la procédure des cartons jaune et orange à des fins d'obstruction. La capacité d'action de l'Union doit au contraire être renforcée – lorsque nécessaire. L'AIV reconnaît la nécessité d'une véritable consultation interparlementaire, y compris avec le PE, et juge, comme la Chambre, qu'il faut aussi permettre le contrôle de la proportionnalité, de l'opportunité, du fondement juridique et de la conformité à l'État de droit[81]. Il estime qu'avant de créer de nouveaux instruments une bonne coopération interparlementaire sur le fond doit être mise en place.

Question 3 – Quelles sont les limites des méthodes intergouvernementale et communautaire (et de leurs formes hybrides) ?

L'AIV souligne que, d'un point de vue financier et économique comme dans l'optique du bon fonctionnement du marché intérieur, la solidité des États membres est nécessaire. L'Europe doit reposer sur leur vigueur et doit contribuer au renforcement de leurs économies. C'est seulement ainsi qu'elle peut à long terme réussir sa mission.

À la variété des domaines d'action doit répondre celle des approches et des méthodes, en premier lieu dans le cadre fourni par les traités existants. Ainsi la méthode communautaire est-elle privilégiée dans le vaste domaine du marché intérieur, le Conseil statuant à la majorité qualifiée, tandis que dans le domaine fiscal les décisions sont prises à l'unanimité. La méthode communautaire et la MOC sont utilisées dans le domaine social, alors que, dans celui de la gouvernance économique, c'est la méthode intergouvernementale qui domine. Il faut se demander dans quelle mesure cette dernière méthode contribue à l'optimisation de la capacité d'action de l'État. Si le fait qu'elle permette aux pays membres de conserver un droit de veto (formel) dans le processus décisionnel la rend à première vue séduisante, sa mise en pratique peut s'avérer difficile. Dans la situation économique et politique actuelle, l'Allemagne joue un rôle prépondérant et le contrepoids est peut-être insuffisant.

Conscient que la base intergouvernementale de la gouvernance économique permet une action rapide en cas de crise, l'AIV en recommande néanmoins la « communautarisation » lors des prochaines révisions des traités. Cela permettra d'asseoir la légitimité démocratique, d'optimiser l'implication du PE et d'éviter aux parlements nationaux de prendre des mesures ponctuelles par le biais des systèmes nationaux. Il est clair que les limites de la méthode communautaire sont liées à la volonté des États membres de conserver leurs prérogatives nationales, surtout dans le domaine économique. Cet aspect est particulièrement important dans le débat sur l'UE comme union de transfert et sur la mutualisation des dettes. Il est prévisible que les pays fournissant l'aide, comme l'Allemagne et la Finlande, sans oublier les Pays-Bas, continueront à s'opposer

81 AIV, L'État de droit : garantie pour le citoyen et fondement de la coopération au sein de l'UE, avis no 87, La Haye, janvier 2014.

à un système de décision majoritaire susceptible de les contraindre à coopérer, à l'encontre de leur volonté et de leurs intérêts, au transfert de sommes considérables vers les États membres en difficulté. La communautarisation peut pour de telles situations prévoir l'unanimité des voix au sein du Conseil et l'approbation par les parlements nationaux, comme c'est actuellement le cas concernant la création de nouvelles ressources propres.

D'un autre côté, la méthode intergouvernementale perd sa légitimité si les grands États membres, en manigançant des solutions, placent les plus petits devant les faits accomplis, le droit de veto de ces petits pays n'étant alors qu'un tigre de papier face à la réalité des rapports de force au sein de l'Union. L'AIV n'est pas favorable aux formes hybrides des méthodes intergouvernementale et communautaire, qui nuisent à la clarté des procédures décisionnelles et, particulièrement, à l'influence des parlements nationaux sur le processus. En découle en outre une situation confuse dont la viabilité juridique est douteuse. Parallèlement, l'AIV est conscient que ces formes constituent parfois le meilleur second choix et sont le corollaire obligé des divergences d'intérêts et de points de vue entre les États membres.

Annexe I

Résumé

L'UE suscite un important débat au sein de la société, encore ravivé par la perspective des prochaines élections du Parlement européen et le fait que les douloureuses restrictions des dépenses publiques sont liées aux règles budgétaires européennes.

Le mécontentement envers l'UE ne touche pas seulement les populations peu qualifiées (souvent considérées comme les perdants de la mondialisation). Il est largement répandu et s'exprime dans la critique d'une intégration rapide, surtout dans le domaine économique et financier, de la libre circulation des personnes et de l'élargissement de l'Union à plus de dix nouveaux membres, évolution perçue par beaucoup comme précipitée. Les citoyens ont le sentiment de n'avoir aucune influence sur le processus décisionnel et les instances de Bruxelles, et d'être submergés par les réglementations européennes. Parallèlement se déroule un débat politique virulent sur la souveraineté et le transfert – prétendument – insidieux de compétences vers l'UE. Les résistances ne visent pas seulement cette dernière. La crise de confiance est globale et porte sur tous les niveaux de gouvernance. Le recul des taux de participation lors des scrutins nationaux, provinciaux et locaux illustrent la perte de confiance envers la démocratie représentative.

C'est dans ce contexte qu'en décembre 2013 le gouvernement a adressé à l'AIV une demande d'avis sur les questions suivantes :

1. Où se situe, selon l'AIV, la clé du renforcement de la légitimité démocratique de l'UE (au niveau des parlements nationaux, du Parlement européen, d'une combinaison des deux ou ailleurs) ?
2. Comment trouver l'équilibre entre l'efficacité et le légitime contrôle de la gouvernance européenne à différents niveaux ?
3. Quelles sont les limites des méthodes intergouvernementale et communautaire (et de leurs formes hybrides) ?

L'AIV a pris pour point de départ de son analyse la confiance défaillante du citoyen à l'égard du politique et de l'administration et, partant, des institutions existantes. L'AIV estime que certaines adaptations institutionnelles sont essentielles pour rétablir la confiance des citoyens, mais qu'elles n'y suffiront pas. Sont aussi en jeu la façon dont les décideurs s'acquittent de leurs responsabilités et leur volonté de s'engager dans un dialogue ouvert avec les citoyens intéressés sur des questions européennes controversées, concernant par exemple la question des limites de l'intégration. Il est souhaitable que les dirigeants politiques nationaux, en particulier, revendiquent clairement la part qu'ils prennent au processus décisionnel européen.

Le présent avis dresse tout d'abord un état des lieux de la confiance citoyenne avant d'examiner les divers types de légitimité démocratique et la mesure dans laquelle le traité de Lisbonne a contribué à établir cette dernière concernant l'UE. L'AIV se penche plus particulièrement sur la légitimité démocratique du paquet de mesures contre la crise économique et financière, mis en œuvre dans le semestre européen. Ce domaine illustre en effet parfaitement la problématique sous-jacente aux questions du gouvernement. L'introduction de l'euro a entraîné des mesures européennes poussées, principalement intergouvernementales, qui ont un impact direct sur le fonctionnement de l'État et dont la légitimité démocratique est critiquée.

Transfert des compétences
L'AIV estime que le débat sur le transfert « insidieux » de compétences est faussé. Il n'y a pas de transfert insidieux. Que le processus décisionnel soit intergouvernemental ou communautaire, le gouvernement comme le Parlement y sont activement impliqués. En outre, l'AIV se refuse à envisager la question du transfert des compétences en termes de perte ou de profit. Souveraineté nationale et capacité d'action sont intimement liées. La question cruciale est de savoir quel niveau offre aux Pays-Bas la plus grande capacité d'action. Lorsque les intérêts néerlandais sont le mieux servis par la conjugaison des compétences dans le cadre européen, l'AIV l'estime préférable. Le contrôle doit alors être axé sur la façon dont l'UE exerce ses compétences.

Légitimité démocratique
Dans la perspective élargie de la légitimité démocratique et du rétablissement de la confiance des citoyens, l'AIV conclut que l'effort ne doit pas être uniquement axé sur le fonctionnement, la réforme et la démocratisation de certaines institutions et procédures en tant que telles. La clé réside plutôt dans une large combinaison de mesures et d'actions, dans laquelle la définition de la mission des dirigeants politiques joue également un rôle important, c'est-à-dire dans une approche non pas unidimensionnelle mais différenciée. L'AIV considère notamment qu'il est nécessaire de parvenir à renforcer la légitimité démocratique mais aussi administrative et juridique des institutions nationales. Ce faisant, il faut aussi accorder l'attention qu'elle mérite à la protection de la qualité de l'État de droit. L'AIV souligne que, si elle est assurée dans les textes, la légitimité démocratique présente dans la pratique des faiblesses qui rendent nécessaire un renforcement en amont (influence du citoyen) comme en aval (résultats).

La politique européenne ne peut trouver suffisamment de légitimité démocratique que si les dirigeants et les représentants nationaux reconnaissent que les décisions de l'UE et l'orientation de l'intégration européenne relèvent de la responsabilité partagée des États membres et de l'Union. Autrement dit, les politiques doivent davantage assumer la responsabilité de leur rôle. Une « appropriation » plus marquée en la matière implique qu'ils entament avec les citoyens un dialogue ouvert et régulier sur l'évolution de l'UE, ainsi que sur des propositions concrètes, dans lequel ils revendiquent leur point de vue. Dans ce cadre, il importe d'effacer à tout prix l'impression que le citoyen est mis devant le fait accompli.

Par ailleurs, l'AIV estime que l'UE ne peut que bénéficier d'États et d'institutions nationales solides. Le traité de Lisbonne a introduit un certain nombre de modifications relatives à l'implication des parlements nationaux et des citoyens. Si c'est là un bon début, celles-ci sont encore loin d'être inscrites dans les habitudes. Concernant les parlements nationaux, l'AIV estime qu'ils doivent exercer, en amont comme en aval, un contrôle approfondi de la législation européenne. C'est pourquoi il plaide pour qu'à l'avenir ce contrôle porte non seulement sur la conformité au principe de subsidiarité mais aussi sur le fondement juridique et le respect du principe de proportionnalité. Le débat parlementaire traitera ainsi davantage des questions de fond et pourra s'élargir. Si le Parlement néerlandais se montre actif dans les contacts interparlementaires, il gagnerait en influence s'il tenait davantage compte de l'ordre du jour européen et si le Premier ministre et les présidents des groupes parlementaires participaient eux-mêmes au débat annuel sur l'état de l'Union. L'AIV plaide également pour la tenue régulière d'un débat ou d'une heure de questions sur l'UE, ainsi que pour des débats périodiques permettant au gouvernement de rendre compte de son action au niveau européen.
Le parlement national peut être un pont entre l'UE et les citoyens en consultant

activement ces derniers sur la politique de l'UE envisagée et le programme de travail de la Commission. Des améliorations sont encore possibles sur ce point. Les objectifs stratégiques du Conseil européen peuvent aussi faire l'objet de discussions entre le gouvernement et la Chambre.

Les institutions nationales, telles que le CPB, peuvent contribuer à l'efficacité de l'UE et, partant, à la légitimité démocratique dans son ensemble et à la confiance des citoyens. Selon l'AIV, l'UE ne peut que tirer avantage d'institutions fortes et fiables en matière de politique macroéconomique au niveau national. La crise de l'euro est due pour une grande part aux faiblesses des institutions socioéconomiques nationales : manque de compétence et d'indépendance des autorités budgétaires et des bureaux d'analyse économique, défaillance des contrôleurs bancaires et mauvais fonctionnement des services fiscaux. Aux Pays-Bas, la Cour des comptes, le Bureau central du plan et le Conseil d'État participent à la mise en œuvre du semestre européen. Considérant que l'indépendance du CPB est une condition cruciale pour la constitution de statistiques fiables et vérifiables au sein de l'UE, l'AIV plaide pour la création de telles institutions dans tous les États membres. C'est aussi pourquoi la législation doit doter le CPB d'un statut plus indépendant. L'AIV n'est pas favorable à ce que la Commission européenne centralise la collecte de données. Les États membres doivent conserver leur responsabilité propre, bien que l'AIV perçoive la valeur ajoutée d'un contrôle indépendant du fonctionnement de leurs institutions nationales, comparable à celui exercé actuellement dans le domaine de la sécurité aérienne. D'aucuns voudraient que le Conseil d'État soit compétent pour juger si les Pays-Bas respectent les normes budgétaires de l'UE. L'AIV estime que cela n'est pas souhaitable en raison de la charge politique supplémentaire qui incomberait inutilement au Conseil d'État, et de l'hypothèque que cela ferait peser sur ses minces capacités en matière d'expertise économique et financière.

La politisation de l'UE au niveau national, telle que décrite ci-dessus, doit s'accompagner d'une politisation au niveau européen. Une tentative a été faite en ce sens avec l'élection du président de la Commission, en vue de laquelle les divers courants politiques au sein du PE ont présenté leurs candidats. Il s'agit là d'une évolution positive.

Concernant la politique économique et monétaire de l'UE, l'AIV constate que les procédures existantes n'ont pas encore atteint leur plein développement. La Chambre des représentants fait le maximum mais doit prendre conscience que les connaissances restent concentrées dans un cercle limité à quelques-uns de ses membres. L'AIV plaide donc non seulement pour l'instauration d'une commission parlementaire spéciale pour le semestre européen mais aussi pour un soutien administratif accru. Il est en outre favorable, s'agissant des recommandations par pays, à un dialogue approfondi entre la Chambre et le commissaire européen concerné, qui se conclue par un mandat de négociation pour le gouvernement. La coopération entre la Chambre et le PE dans le domaine de la gouvernance économique doit être renforcée par le biais du processus interparlementaire prévu par l'article 13 du traité sur la stabilité. Selon l'AIV, l'instauration d'un parlement de l'Eurozone ne permettrait pas le rapprochement de la gouvernance européenne et du citoyen. Aux yeux de ce dernier, un deuxième parlement au niveau européen compliquerait plutôt les choses. Le statut du commissaire européen aux affaires économiques et monétaires doit être renforcé. Il pourrait être comparable à celui du Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères, ce qui consoliderait non seulement son autorité mais aussi son indépendance. Estimant que la Commission européenne gagnerait en légitimité démocratique si elle était plus

resserrée, l'AIV préconise de diminuer rapidement le nombre de ses membres après 2018. Parallèlement, son nouveau président doit, à partir de l'automne 2014, pouvoir la rationaliser et regrouper les portefeuilles. Le rôle du PE concernant le semestre européen doit aussi être plus marqué. Les échanges de vues avec la Commission et le Conseil européen lors du sommet du printemps doivent avoir un caractère moins informel et ne pas se limiter à l'évaluation du processus du semestre européen. Cela implique que le PE devrait aussi pouvoir se prononcer sur les priorités en matière de croissance et d'emploi, et que la Commission doit mieux motiver son point de vue en cas de divergence avec la ligne du PE.

Si, aux yeux de certains, le référendum constitue le moyen par excellence de jeter un pont entre gouvernement et citoyen, l'AIV n'est pas favorable à cet instrument : il n'offre en effet pas de solution de fond au déficit démocratique de l'Union, ne peut pas être utilisé à tout propos et présente plus d'inconvénients que d'avantages. Il ne permet notamment pas de juger de façon nuancée la forme et le fond d'un projet de décision ni d'évaluer d'autres options. En outre, l'AIV estime que le système de la démocratie représentative permet au citoyen de décider, lors des élections législatives nationales, de faire dépendre son vote de l'importance qu'il attache aux points de vue adoptés par les partis politiques sur les questions européennes. De leur côté, les politiques doivent présenter clairement ces points de vue durant la campagne électorale et accorder aux dites questions la place qui leur revient. L'AIV veut également souligner la contribution que l'instrument du contrôle constitutionnel est susceptible d'apporter au développement de la conscience politique et de la citoyenneté européennes. Dans d'autres États membres, en Allemagne, en Irlande et en Tchéquie notamment, les cours constitutionnelles permettent aux citoyens de faire entendre leur voix quant à l'orientation de l'intégration européenne et d'en faire contrôler la conformité à la Constitution nationale par une instance indépendante, affranchie des intérêts et antagonismes politiques. Ceci peut aussi donner un essor au débat social sur l'Europe. Il serait souhaitable de consacrer une étude plus approfondie à cet instrument afin d'en dégager les avantages et les inconvénients.

Même si l'identification politique du citoyen avec l'Europe est faible et que l'espace public européen peine à exister, l'AIV constate avec satisfaction que la Commission consulte largement la société civile et d'autres parties prenantes au début du processus législatif. Les premiers jalons ont également été posés concernant l'initiative citoyenne européenne, qui permet aux citoyens d'attirer l'attention de la Commission sur un sujet et de l'inscrire à l'ordre du jour européen.

Équilibre entre l'efficacité et le contrôle
Il est évident que la conjugaison des exigences de légitimité démocratique et de contrôle politique d'une part et d'efficacité de la gouvernance d'autre part peut être source de tensions. Trop insister sur le contrôle peut freiner la capacité d'action de l'UE. Il est difficile de dessiner de façon générale les lignes de cet équilibre, qui varient en fonction du domaine politique et surtout de l'urgence de certaines situations.
La demande d'une efficacité accrue ne saurait cependant autoriser une absence de contrôle de l'exercice des pouvoirs, qui ne ferait que renforcer chez le citoyen l'idée préjudiciable que la marche de l'intégration européenne est effrénée et inexorable.
Si la définition de codes de conduite peut aider à trouver un bon équilibre, il est tout aussi important que les acteurs concernés (organes de mise en œuvre et parlements) jouent correctement leur rôle. L'autolimitation devrait sur ce point être leur fil rouge.
L'équilibre entre efficacité de la gouvernance et contrôle parlementaire dépend fortement de la situation. Dans le cas d'un processus législatif normal, non urgent, il

y a en principe suffisamment de marge pour une véritable implication parlementaire, y compris au niveau national. Si au contraire une situation de crise nécessite l'action rapide des autorités européennes, les parlements doivent accepter que les organes exécutifs disposent de pouvoirs discrétionnaires suffisants et que le contrôle n'ait lieu qu'après coup, sur la base de la reddition de comptes. Il faut aussi souligner qu'il est essentiel d'anticiper, mieux que cela n'a été fait par le passé dans le cadre de l'UEM, les possibles conséquences et l'effet d'engrenage de certaines étapes du processus d'intégration. Ces conséquences et ces effets doivent être identifiés et pris en compte à un stade aussi précoce que possible dans le débat politique et social, tant au niveau européen que national. Si l'on veut envisager l'élaboration, à l'un ou l'autre de ces niveaux, de codes de conduite limitant le contrôle par les parlements nationaux (par exemple en leur refusant le droit de veto dans la législation normale), il sera judicieux de s'inspirer de différents contextes décisionnels.

Le Parlement néerlandais a adopté, avec quelques autres, une attitude active au sein de l'UE, ce que l'AIV juge positif. Il doit consolider et élargir l'expertise ainsi engrangée. L'AIV met en garde contre l'utilisation abusive de la procédure des cartons jaune et orange à des fins d'obstruction. La capacité d'action de l'Union doit au contraire être renforcée – lorsque nécessaire.

Méthodes communautaire et intergouvernementale
Dans le cadre fourni par les traités existants, la variété des approches et des méthodes doit répondre à celle des domaines politiques. Ainsi la méthode communautaire est privilégiée dans le vaste domaine du marché intérieur et dans celui des politiques d'accompagnement, notamment en matière d'environnement, tandis que sur le terrain social, ce sont la méthode communautaire et la MOC, et dans le domaine fiscal la méthode intergouvernementale. Concernant la gouvernance économique, la méthode intergouvernementale est la favorite, notamment parce qu'il n'est pas rare que sur ce terrain les États membres choisissent d'inscrire les mesures prises dans des accords internationaux hors traités. Le choix de la méthode applicable et à suivre dans un cas concret est donc essentiellement politique, le degré de contrôle politique sur l'exercice des compétences européennes étant déterminant. Du point de vue des États membres, la principale question est de savoir quelle est la méthode qui contribue le mieux à l'optimisation de leur capacité d'action. Si la méthode intergouvernementale semble à première vue séduisante, parce qu'elle permet aux États membres de conserver un droit de veto (formel) dans le processus décisionnel et limite ou exclut l'implication de la Commission européenne et du PE, sa mise en pratique peut s'avérer difficile. Dans la situation économique et politique actuelle, l'Allemagne joue un rôle prépondérant et le contrepoids est peut-être insuffisant, en particulier s'agissant des petits pays. Conscient que la base intergouvernementale de la gouvernance économique permet une action rapide en cas de crise, l'AIV en recommande néanmoins la « communautarisation » lors des prochaines révisions des traités. Cela permettra d'asseoir la légitimité démocratique, d'optimiser l'implication du PE et d'éviter aux parlements nationaux de prendre des mesures ponctuelles par le biais des systèmes nationaux. Il est clair que les limites de la méthode communautaire sont liées à la volonté des États membres de conserver leurs prérogatives nationales, surtout dans le domaine économique. Cet aspect est surtout important dans le débat sur l'UE comme union de transfert et sur la mutualisation des dettes. Il est prévisible que les pays fournissant l'aide, comme l'Allemagne et la Finlande, sans oublier les Pays-Bas, continueront à s'opposer à un système de décision majoritaire susceptible de les contraindre à coopérer, à l'encontre de leur volonté et de leurs intérêts, au transfert de sommes considérables vers les États membres en difficulté.

D’un autre côté, la méthode intergouvernementale perd sa légitimité si les grands États membres, en manigançant des solutions, placent les plus petits devant les faits accomplis, le droit de veto de ces petits pays n’étant alors qu’un tigre de papier face à la réalité des rapports de force au sein de l’Union. L’AIV n’est pas favorable aux formes hybrides des méthodes intergouvernementale et communautaire, qui nuisent à la clarté des procédures décisionnelles et, particulièrement, à l’influence des parlements nationaux sur le processus. En découle en outre une situation confuse dont la viabilité juridique est douteuse. Parallèlement, l’AIV est conscient que ces formes constituent parfois le meilleur second choix et sont le corollaire obligé des divergences d’intérêts et de points de vue entre les États membres.

Annexe II

Exercice commun de compétences et légitimité démocratique au sein de l'UE

Au Président du Conseil consultatif pour les questions internationales
Monsieur F. Korthals Altes
B.P. 20061
2500 EB La Haye

Date : 13 décembre 2013
Objet : Demande d'avis sur l'exercice commun de compétences et la légitimité démocratique au sein de l'UE

Monsieur le Président,

Dans son bilan de 2013 sur l'état de l'Union, le gouvernement constate que la crise économique et financière a renforcé, en matière de gouvernance, l'imbrication entre le niveau national et européen. Les mesures prises dans le contexte de cette nouvelle dynamique se situent à la croisée de ces deux ordonnancements juridiques, notamment en ce qui concerne la prise de décision politique et administrative sur les questions économiques et budgétaires dans l'eurozone (la gouvernance de l'eurozone).

Sous l'effet de l'augmentation de l'interdépendance entre pays et du fonctionnement des marchés internationaux – sans même parler de la poursuite de l'intégration européenne – les gouvernements nationaux voient leur capacité d'action s'amenuiser, particulièrement sur les terrains économique et financier. Aussi, désireux de rétablir conjointement leur puissance d'action dans ces domaines, les États membres ont-ils pris des engagements concernant la coordination de la politique économique et budgétaire dans l'eurozone.

Dans le débat sur l'Europe, il est souvent fait allusion à une opposition entre gouvernance européenne et gouvernance nationale. On peut toutefois se demander si cette opposition existe véritablement, étant donné que « l'Europe » est désormais en grande partie intégrée à la gouvernance nationale. Le terme de souveraineté est souvent employé dans ce contexte pour suggérer qu'un État est en mesure d'opérer de façon autonome dans un environnement où le pouvoir et l'influence ne s'arrêtent pas aux frontières, pourvu qu'il garde le plus possible ses distances par rapport à cette Europe qui lui reste « étrangère ». L'image ainsi esquissée ressemble trop à une caricature de la réalité.

Car lorsqu'un volcan est en éruption, qu'un délinquant sexuel étranger est arrêté à Amsterdam, qu'une infection due à la bactérie ECEH se déclare, qu'une banque fait faillite ou que de la viande de cheval est vendue pour du bœuf, tous les regards se tournent vers l'Europe pour réclamer une réaction énergique de sa part. Et tandis qu'un tel appel se fait entendre pour demander une réponse européenne à la crise et aux défis qui dépassent le strict niveau national, on constate dans le même temps une désaffection envers l'Europe. Cette situation paradoxale deviendra intenable à terme : sans adhésion citoyenne, il ne peut y avoir d'Europe efficace et inversement.

Le gouvernement participe de façon à la fois critique et constructive à la réalisation d'une Europe énergique afin de réparer les défauts de fabrication de l'Union économique et monétaire (UEM), servant ainsi tant l'intérêt collectif de l'Europe que l'intérêt national propre. Ce faisant, il estime crucial que l'exercice commun des compétences s'accompagne

d'une garantie de la légitimité démocratique de la prise de décision européenne au niveau national comme au niveau européen.

S'agissant de la subsidiarité, le gouvernement actuel s'est par exemple efforcé de lancer le débat avec ses partenaires européens en énonçant la devise : « niveau européen si nécessaire, niveau national si possible ». Cela implique que, pour être efficaces, nous devons affronter ensemble les grands défis et problèmes transfrontaliers (tels que le perfectionnement du marché intérieur, la prévention et la lutte contre les crises financières, les pandémies, etc.), mais que pour les questions de moindre importance qui se traduisent souvent par une charge administrative inutile, nous souhaitons observer une plus grande réserve. Le gouvernement estime que l'application plus rigoureuse du principe de subsidiarité ne requiert pas tant une modification du traité qu'un changement d'attitude de la part des institutions européennes, notamment la Commission.

Si la coopération européenne fait l'objet d'un dialogue de fond sur les scènes politiques nationales – aux Pays-Bas, les deux chambres du Parlement –, le débat pourra être repris dans les médias, les écoles et la société, ce qui lui donnera un caractère politique plus affirmé et contribuera à une meilleure connaissance de la question européenne. Dans plusieurs États membres, dont les Pays-Bas, les représentants nationaux se montrent déjà de plus en plus impliqués dans la prise de décision au niveau de l'UE. En 2014, les élections du Parlement européen et la désignation de la nouvelle Commission qui suivra, offrent l'occasion d'approfondir la discussion sur le renforcement des mécanismes européens de responsabilisation. Dans ce contexte, l'AIV est invité à se pencher sur les questions suivantes :

1. Comment le rôle des parlements et d'autres organes nationaux peut-il être renforcé en vue d'obtenir l'adhésion souhaitée aux décisions de l'UE ? Et plus généralement : où se situe, selon l'AIV, la clé du renforcement de la légitimité démocratique de l'UE (au niveau des parlements nationaux, du Parlement européen, d'une combinaison des deux ou ailleurs) ? La réflexion pourra s'inscrire dans la ligne du premier point de vue commun de la Chambre des représentants sur la légitimité démocratique (17 octobre 2013), du document d'information du Conseil d'État évoquant une « désaffection démocratique », ainsi que de l'avis de l'AIV concernant le Parlement européen (no 81, novembre 2012).
2. Comment la gouvernance européenne s'articule-t-elle avec la gouvernance nationale et quels sont les avantages et les inconvénients du regroupement et du partage de la souveraineté ? Au-delà de l'aspect du renforcement du contrôle et du pouvoir d'obstruction au service de la légitimité, se pose la question de la façon de garantir la légitimité d'une gouvernance efficace. En d'autres termes : comment trouver l'équilibre entre l'efficacité et le légitime contrôle de la gouvernance européenne à différents niveaux ? Dans le prolongement du document d'information susmentionné du Conseil d'État[1], il sera intéressant d'évoquer à cet égard le débat sur la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale (ainsi que leurs formes hybrides) et de présenter les limites de chacune.

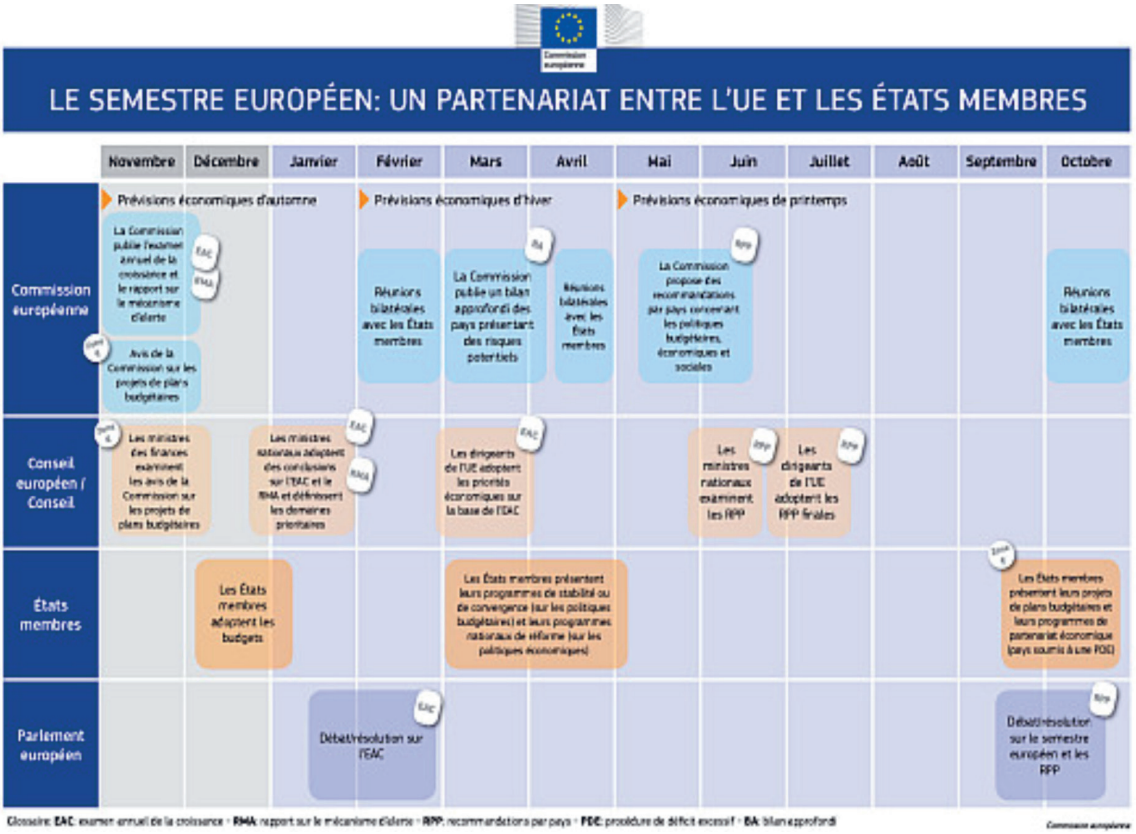
J'attends votre avis avec le plus grand intérêt et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Frans Timmermans
Ministre des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas

1 Avis du Conseil d'État sur l'ancrage du contrôle démocratique des réformes de la gouvernance économique européenne, 18 janvier 2013.

Annexe III

Le semestre européen



Tous les États membres se sont engagés à réaliser les objectifs d'Europe 2020 et les ont traduits en objectifs nationaux et en politiques génératrices de croissance. Cependant, les efforts individuels de tous les États membres ne pourront avoir l'impact souhaité sur la croissance que s'ils sont coordonnés et ciblés.

C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a mis en place un cycle annuel de coordination des politiques économiques : le semestre européen. Chaque année, la Commission réalise une analyse détaillée des programmes de réformes économiques et structurelles des États membres de l'Union européenne et leur adresse des recommandations pour les 12 à 18 prochains mois.

Le semestre européen commence, généralement vers la fin de l'année, par l'adoption par la Commission de son « examen annuel de la croissance », qui fixe les priorités de l'Union européenne en matière de relance de la croissance et de création d'emplois pour l'année à venir.

En mars, les chefs d'État et de gouvernement s'appuient sur l'examen annuel de la croissance pour formuler les lignes directrices de l'Union concernant les politiques nationales. Le Conseil européen, réuni lors du sommet de printemps, s'appuie sur cette analyse pour faire le point sur les aspects suivants :

- la situation macro-économique ;
- les progrès réalisés par rapport aux cinq objectifs prioritaires de l'Union ;
- les progrès réalisés au titre des initiatives phare.

Il propose des orientations sur les réformes structurelles en matière budgétaire et macro-économique, ainsi que sur les secteurs porteurs de croissance, et donne des conseils sur les moyens de relier ces trois aspects.

En avril, les États membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence, qui visent à garantir la viabilité de leurs finances publiques, ainsi que les réformes et les mesures destinées à progresser sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive, dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'innovation, l'énergie et l'inclusion sociale (programmes nationaux de réforme).

En mai/juin, la Commission évalue ces programmes et, si nécessaire, adresse des recommandations propres à chaque pays. Le Conseil examine ces recommandations et le Conseil européen les approuve. Les États membres reçoivent ainsi des orientations politiques avant de finaliser leurs projets de budget pour l'année suivante. **Fin juin ou début juillet**, le Conseil adopte formellement les recommandations par pays.

Des avertissements politiques peuvent être adressés si les recommandations ne sont pas exécutées dans les temps. Des mesures incitatives et des sanctions peuvent également être prises en cas de déséquilibres macro-économiques et budgétaires excessifs.

La tenue de réunions ministérielles sur des questions politiques précises est essentielle pour les évaluations entre États membres, notamment pour mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs prioritaires de l'Union européenne, ainsi que l'état d'avancement des initiatives phare d'Europe 2020.

Afin de mettre en œuvre les mesures nécessaires et de susciter une large adhésion, une coopération étroite sera instaurée avec le Parlement européen et d'autres organes consultatifs européens (Comité des régions et Comité économique et social européen). Les parlements nationaux, les partenaires sociaux, les régions et d'autres parties concernées seront également associés à cette coopération.

Source : <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_fr.htm>.

Annexe IV

Abréviations utilisées

BCE	Banque centrale européenne
CE	Commission européenne
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FMI	Fonds monétaire international
ICE	Initiative citoyenne européenne
MES	Mécanisme européen de stabilité
MESF	Mécanisme européen de stabilisation financière
MOC	Méthode ouverte de coopération
OMT	Opération monétaire sur titres
PE	Parlement européen
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

Le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) est un organisme au service du gouvernement néerlandais. Il émet des avis à l'intention du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Défense et du ministre du Commerce extérieur et de la Coopération au développement.
L'AIV chapeaute quatre commissions permanentes spécialisées dans les domaines des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité, de la coopération au développement et de l'intégration européenne. Les collaborateurs du Conseil et des commissions sont : P. de Keizer, Mme M.E. Kwast-van Duursen, T.D.J. Oostenbrink, Mme P.H. Sastrowijoto et J. Smallenbroek.

CONSEIL CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS INTERNATIONALES (AIV)
BOÎTE POSTALE 20061, 2500 EB LA HAYE, LES PAYS-BAS
TÉLÉPHONE +31.70.348 51 08/60 60
TÉLÉFAX +31.70.348 62 56
COURRIEL AIV@MINBUZA.NL
WWW.AIV-ADVICE.NL

BOÎTE POSTALE 20061, 2500 EB LA HAYE, LES PAYS-BAS, TÉLÉPHONE +31.70.348 51 08/60 60 TÉLÉFAX +31.70.348 62 56 WWW.AIV-ADVICE.NL
BEZUIDENHOUTSEWEG 67, POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG, TELEFOON 070.348 51 08/60 60 FAX 070.348 62 56 E-MAIL AIV@MINBUZA.NL