



**DIALOGUE TRANSATLANTIQUE CANADA-EUROPE:
À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS TRANSNATIONALES À DES PROBLÈMES DU
21^{IÈME} SIÈCLE.**

<http://www.carleton.ca/europecluster>

Document d'information, mars 2010

**La flexibilité des parlements dans les systèmes de
gouvernance à niveaux multiples :
ce que le Canada peut apprendre de l'Union européenne**

Arthur Benz, Fern Universität Hagen *

Pendant longtemps, on a accusé les gouvernements à niveaux multiples de souffrir d'un déficit démocratique parce que les parlements, surtout ceux à des niveaux inférieurs, auraient cédé du terrain à l'exécutif du même ou d'autres niveaux. Au Canada, les chercheurs ont qualifié l'évolution des relations intergouvernementales entre les gouvernements fédéral et provinciaux de « fédéralisme exécutif ». ¹ De l'autre côté de l'Atlantique, le constat fait par Andrew Moravcsik que l'intégration européenne a renforcé la position de l'exécutif dans les pays membres ² a obtenu le consentement de plusieurs. Malgré une certaine expansion du pouvoir du Parlement européen (PE), les parlements nationaux ont été considérés comme les perdants du processus d'intégration. Cette situation ressemble à celle au Canada où, tout au long du développement des relations intergouvernementales, les parlements provinciaux ont subi de l'ingérence dans leurs capacités de fonctionner de manière efficace. Jennifer Smith constate que « le processus fermé qu'est le fédéralisme exécutif peut avoir comme conséquence d'isoler les discussions entre les deux paliers gouvernementaux du débat publique puisque les instances législatives sont exclues de ce processus ». ³

Contrairement au Canada où la construction de l'État a mené à la mise en place de systèmes parlementaires aux niveaux fédéral et provincial, l'organe central de l'émergente fédération européenne manque encore les caractéristiques institutionnelles et sociales d'une démocratie bien établie. ⁴ Bien que le PE ait obtenu le droit de codécision dans la plupart des domaines législatifs, c'est le Conseil - l'assemblée des instances exécutives des pays membres – qui continue à exercer le pouvoir législatif principal et les

* Arthur Benz est professeur de science politique à la Fern Universität Hagen (Allemagne). Les opinions exprimées par l'auteur de ce document sont à titre personnel et n'engagent d'aucune façon la responsabilité de l'institution avec laquelle il est associé.

élections du Parlement continuent à être classées « élections de second ordre »⁵. Dans l'UE, les éléments « confédéraux » des politiques à niveaux multiples dominant davantage qu'au Canada.

Pour affirmer la légitimité démocratique du processus de l'élaboration des politiques dans l'UE, on a toujours accordé une place importante aux parlements des niveaux inférieurs, c'est-à-dire national et, le cas échéant, infranational, justifiée entre autres par le rôle significatif que jouent les États membres dans l'élaboration des politiques. Cependant, la mise en pratique de cette idée normative s'est avérée difficile. Ainsi, il fallait attendre le milieu des années 1990 avant que l'attention se dirige vers les parlements nationaux. L'augmentation du pouvoir du PE leur a permis d'entrer sur la scène de la politique à niveaux multiples de l'UE et d'obtenir des droits inscrits dans le Traité de Lisbonne. En effet, selon Hix et Raunio, les parlements « se défendent » et réagissent à l'empiètement par le « fédéralisme exécutif » à l'europpéenne.⁶ Au lieu de lutter pour un droit de véto, ils ont développé un ensemble d'instruments leur assurant un rôle plus important. Quelques-uns de ces instruments pourraient intéresser les parlements fédéral et provinciaux au Canada, il convient toutefois de se rappeler les différences entre ces deux systèmes fédéraux.

1. Les parlements dans l'UE – plus forts grâce au Traité de Lisbonne

Graduellement, le PE et les parlements nationaux ont agrandi leur pouvoir politique au sein de l'UE. Le premier a profité de plusieurs modifications apportées aux Traités et des accords interinstitutionnels avec la Commission et le Conseil. En vertu du Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 après un processus de ratification pénible, la procédure de codécision est la norme pour l'adoption d'actes législatifs, mettant ainsi le PE sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres dans la plupart des domaines politiques. Le PE a réussi à obtenir un pouvoir de contrôle relatif aux procédures de comitologie et à la Méthode ouverte de coordination de même que le droit de participer à la sélection des membres de la Commission et d'adopter une motion de censure à l'égard de celle-ci. Dans le même ordre d'idées, les députés européens participent désormais aux discussions concernant des modifications au Traité, bien que la ratification de ce dernier reste la responsabilité des États membres.

Parallèlement aux efforts du PE, les parlements nationaux ont tenté de contrôler de manière efficace les activités de leur gouvernement en affaires européennes et de tenir responsable leur représentant national au Conseil. Tous les États membres ont introduit des règles confirmant que leurs parlementaires aient le droit d'obtenir du gouvernement les informations relatives aux affaires européennes, et ce dans les plus brefs délais. Des comités spéciaux en affaires européennes ont été mis sur pied décidés à faire face à la quantité croissante de sujets et de documents. Bon nombre de parlements nationaux ont confirmé leur droit de véto en affaires européennes et ont mis en place des mandats contraignants afin de contrôler leur représentant national. D'autres analysent de façon systématique les documents européens et suivent de près le comportement de leur représentant au Conseil. L'efficacité de leur influence varie,⁷ mais aucun gouvernement en négociation au niveau européen ne peut ignorer la position de son parlement national.

Cette évolution a mené à l'introduction dans le Traité de Lisbonne de certaines règles supplémentaires au sujet des parlements nationaux. Non seulement ils sont reconnus comme institutions contribuant à la légitimité démocratique, ils ont acquis le droit d'intervenir dans l'utilisation des compétences par la Commission et le Conseil et de participer à l'élaboration des modifications aux Traités.

D'abord, le Traité sur l'Union européenne (TUE)⁸ spécifie que la Commission a l'obligation de transmettre toute initiative législative directement aux parlements nationaux. Ainsi, ces derniers sont en mesure de veiller à ce que l'initiative respecte le principe de subsidiarité.⁹ Si ce n'est pas le cas, ils ont le droit de transmettre leur avis à la Commission qui doit réviser le projet si les parlements s'y opposent avec au moins un tiers des voix.¹⁰ Au cas où la Commission décide d'aller de l'avant malgré l'opposition d'une majorité des parlementaires, elle doit présenter un rapport au Conseil et au PE qui peuvent chacun rejeter l'initiative par un vote majoritaire. Chacun des parlements nationaux a d'ailleurs la possibilité de déférer un acte juridique à la Cour de justice européenne s'il le considère comme une infraction au principe de subsidiarité.

En second lieu, en collaboration avec le PE, les parlements nationaux contrôlent et évaluent les mesures prises par l'UE en matière de sécurité et de justice. L'influence particulièrement importante qu'exercent les parlements nationaux dans ces domaines est justifiée par le fait qu'ils représentent des pouvoirs fondamentaux de l'État-nation et des éléments identitaires pour chaque société.

Troisièmement, les parlements nationaux ont leur mot à dire au sujet de l'application des clauses de flexibilité. Sous condition de l'accord des gouvernements de tous les États membres, ces clauses permettent un vote majoritaire au Conseil dans les cas où le Traité demande un vote unanime. Sous cette même prémisses, des projets de lois européennes peuvent être adoptées par procédures législatives ordinaires (codécision du PE) dans les domaines politiques où le Traité prévoit des procédures législatives spéciales.

En dernier lieu, la procédure de révision ordinaire précise que des élus nationaux participent à toute Convention établie pour préparer des modifications aux Traités. Ces modifications doivent ensuite être ratifiées par tous les États membres selon leurs dispositions constitutionnelles, ce qui donne un droit de veto aux parlements nationaux.

2. La tendance vers une démocratie parlementaire à niveaux multiples

L'article 12, paragraphe f du TUE confère aux parlements nationaux le rôle de contribuer à la bonne gouvernance de l'Union en cherchant la coopération avec le PE et les parlements des autres États membres. Le contrôle du principe de subsidiarité exige d'ailleurs de ces derniers de coordonner leurs positions. Bien qu'il soit possible d'atteindre par voie unilatérale le nombre de voix requis pour forcer la Commission ou le Conseil et le PE à réviser une initiative législative, les parlements nationaux doivent concerter leur position et leur raisonnement au sujet de la subsidiarité s'ils veulent avoir un réel impact sur la réflexion des institutions européennes. Par conséquent, le nouveau Traité encourage la coopération interparlementaire dans l'UE pratiquée jusqu'à là de façon informelle.¹¹

Même avant la ratification du Traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont établi des contacts avec d'autres parlements, souvent ceux d'États membres voisins. Ils ont ouvert des bureaux à Bruxelles afin d'avoir accès aux acteurs européens et ils ont rencontré les élus du PE de façon plus ou moins régulière. En même temps, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements (COSAC) est devenue une institution importante. Initialement un forum d'échange d'information, elle s'est transformée en une sorte d'institution de services pour les parlements nationaux.

Ainsi, ses activités actuelles visent le développement des procédures de coordination pour contrôler de manière efficace le respect du principe de subsidiarité, et elle a proposé la mise en place d'un « dialogue législatif » avec les parlements nationaux censé encourager la tenue de débats sur les politiques européennes parallèlement à la conduite des procédures formelles.

Jusqu'ici, il est difficile d'évaluer l'effet de ce fonctionnement du « parlementarisme à niveaux multiples ». ¹² À la fin, ces mécanismes de coordination ne pourraient être que symboliques. Cependant, en mettant sur pied des réseaux de communication, les parlements nationaux sont en mesure d'améliorer leur efficacité :

- Les relations interparlementaires constituent des plateformes pour coordonner des décisions au sujet de la subsidiarité.
- Elles permettent également d'obtenir de l'information sur la position de négociation des États membres donnant aux parlements nationaux la possibilité d'utiliser de manière stratégique leur pouvoir vis-à-vis leur représentant au Conseil, d'éviter des problèmes prévisibles liés à l'élaboration des politiques à niveaux multiples, ¹³ d'ajuster des mandats de façon pragmatique et de concentrer leurs efforts de contrôle sur les questions cruciales.
- Enfin, elles contribueront peut-être à l'émergence d'un espace public européen où on discutera de nouveaux sujets et à l'établissement d'un pont entre ces discussions et les débats publics nationaux.

Après une période d'ajustements internes (« européanisation des parlements ») ¹⁴, on peut considérer ce développement de relations parlementaires à niveaux multiples comme la deuxième étape d'un processus menant à la renaissance des parlements dans l'UE. Bien sûr, comparés aux parlements, les gouvernements des États membres et les bureaucrates dans la Commission restent plus influents. Néanmoins, rien n'indique une tendance unidirectionnelle vers un fédéralisme exécutif. Nous observons plutôt un « bras de fer » entre l'exécutif et les parlements dans un système politique de compétences partagées. On a tout intérêt à suivre les efforts déployés par les parlements en vue de maîtriser la complexité de la gouvernance à niveaux multiples si ce n'est en raison des problèmes similaires qui ne cessent de hanter les systèmes à niveaux multiples et les systèmes fédéraux en général.

3. Le Canada – leçons à tirer de l'expérience européenne

Il va sans dire que les expériences faites dans un contexte particulier ne sont pas simplement transformables en recommandations politiques pour d'autres juridictions. C'est pourquoi il faut expliciter les différences entre les deux systèmes fédéraux en place au Canada et dans l'UE avant d'établir ce que le premier peut apprendre de l'émergent système parlementaire à niveaux multiples qu'est le deuxième. Cette étape contribuera à dégager les éléments de l'expérience européenne à considérer pour un transfert de politiques.

D'abord, il faut tenir compte des structures sociales différentes. Dans une perspective comparative, on peut qualifier les deux fédérations de multinationales, or, tandis que l'Union européenne représente une fédération « polynationale », le fédéralisme canadien tient ensemble une société divisée dans laquelle la province de Québec et les gouvernements des peuples autochtones occupent une place spéciale. Ce

fondement social a favorisé une tendance vers la décentralisation et, par conséquent, la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux donne lieu à des débats continus. Une importance particulière revient au débat concernant le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Puisque toutes les tentatives de résoudre ce conflit en apportant des amendements constitutionnels ont échoué, on a du mal à voir comment des procédures de contrôle du principe de subsidiarité similaires à celles en place dans l'Union européenne pourraient être bénéfiques. Dans un contexte de société divisée, la façon canadienne de se servir de la clause nonobstant s'est avérée plus efficace pour se défendre contre l'ingérence du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale parce qu'elle permet à certaines provinces de maintenir leur pouvoir, tandis que d'autres cherchent l'aide fédérale ou coordonnent leurs politiques.

La deuxième différence vise l'organisation des activités politiques intragouvernementales. Dans les systèmes parlementaires du type « Westminster » comme le Canada, le gouvernement et le parti majoritaire au parlement (s'il y en a) coopèrent plus étroitement que ce n'est le cas dans les démocraties « de consensus » à l'européenne. Des procédures ou dispositions pour accroître la responsabilité de l'exécutif envers les parlements nationaux telles qu'on en connaît en Europe seraient peut-être superflues dans le système de Westminster. D'un autre côté, les partis de l'opposition jouissent du droit à l'information ce qui favorise la tenue de débats parlementaires sur des questions de relations intergouvernementales en matière d'élaboration des politiques.

Le système canadien de gouvernance à niveaux multiples connaît d'ailleurs un risque moins élevé d'effets non-voulus causés par des parlementaires que dans les États membres de l'UE. Dans l'UE, les compétences partagées entre les institutions européennes et nationales prévalent, et les gouvernements des États membres exercent un pouvoir décisionnel au Conseil. Bien qu'au Conseil le vote à la majorité qualifiée soit devenu la procédure de vote principale, les parlements nationaux continuent à occuper une place importante puisqu'une décision nécessite une majorité qualifiée de pays. Les politiques européennes naissent donc dans une structure où domine la prise de décision collective tandis qu'au Canada, les relations intergouvernementales sont plutôt compétitives. En même temps, la coordination entre les juridictions y est le résultat de négociations volontaires. Dans ce contexte, chacun des parlements bénéficie d'un droit de veto pour s'opposer à des ententes intergouvernementales sans risque de résultats qui vont à l'encontre de ses intérêts. Dans une situation de négociations volontaires, une décision demande l'accord de tous les gouvernements et de leurs parlements. Si les négociations échouent, chaque gouvernement peut prendre ses propres moyens, ce qui est impossible dans un système de prise de décision collective comme l'UE.

Il n'en reste que le fédéralisme exécutif canadien est le résultat de relations intergouvernementales informelles renforcées par la création du Conseil de la fédération. Nul ne doute du besoin grandissant de coordination entre les paliers gouvernementaux et les juridictions. Les gouvernements participeront de plus en plus souvent à des négociations et ententes intergouvernementales, il est donc important d'améliorer l'intégration des parlements dans ces processus aussi bien au Canada que dans l'Union européenne. Les parlements ont tout intérêt à mettre au point leurs capacités de faire face aux défis de la gouvernance à niveaux multiples. Encore rares sont les comités en relations intergouvernementales aux parlements canadiens alors qu'ils ont fait leurs preuves comme innovation institutionnelle dans les

parlements des pays de l'UE. Le système canadien de gouvernance à niveaux multiples n'accorde pas de rôle significatif à la communication interparlementaire même si la sous-organisation de l'Association parlementaire du Commonwealth constitue un forum institutionnalisé pour l'échange d'opinion.

Il se peut bien sûr que le dialogue interparlementaire s'avère plus important au Canada que dans l'UE s'il mène à une intensification de la communication politique dans toute la fédération. Le fédéralisme exécutif n'a pas réussi à réduire les clivages présents dans le système fédéral canadien et il a été démontré que la participation d'associations non-gouvernementales dans le processus d'élaboration des politiques intergouvernementales reste difficile.¹⁵ Dans une telle situation, les parlements pourraient prendre cette place et développer des discours pour contribuer à la stabilisation du fédéralisme canadien. L'expérience européenne ne représente pas une preuve pour une réussite de tels efforts, mais elle confirme que, dans une structure politique à niveaux multiples, les parlements devraient se rappeler davantage leur rôle de communicateurs et réviser celui-ci en fonction du caractère multiniveaux de la vie politique. Dans cette perspective, un échange d'expériences transatlantique dans le domaine serait peut-être fructueux.

Références

Auel, Katrin et Arthur Benz, éd. (2005) *The Europeanization of Parliamentary Democracy*, London (Routledge).

Benz, Arthur (2004) Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players - National Parliaments in the European Union; *West European Politics* 29 (5): 875-900.

Brock, Kathy (2003) Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour?, dans : François Rocher et Miriam Smith (éd.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough (Broadview Press, 2e éd.), 67-83.

Crum, Ben et John E. Fossum (2009) The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorising representative democracy in the EU; *European Political Science Review* 1 (2): 249-271.

Kielmansegg, Peter G. (2003) Integration und Demokratie, dans : Markus Jachtenfuchs et Beate Kohler-Koch (éd.), *Europäische Integration*, Opladen (Leske + Budrich), 49-83.

Kiiver, Philipp (2006) *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, La Haye (Kluwer).

LeDuc, Lawrence (2007) European Elections and Democratic Accountability: the 2004 Election to the EP, dans : Joan DeBardeleben et Achim Hurrelmann (éd.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance*, Basingstoke (Palgrave Macmillan), 139-157.

Moravcsik, Andrew (1994) *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions* (Center for European Studies Working Paper Series 52), Cambridge/Mass. (Center for European Studies).

Neunreither, Karlheinz (2005) The EP and National Parliaments: Conflict or Cooperation?; *Journal of Legislative Studies* 11 (3/4): 466-489.

O'Brennan, John et Tapio Raunio, éd. (2007) *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Abingdon (Routledge).

Raunio, Tapio (2009) *National Parliaments and European Integration: What we know and what we should know*, ARENA - Center for European Studies, Université d'Oslo: ARENA Working Paper (en ligne) 02/2009. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02_09.pdf.

Raunio, Tapio et Simon Hix (2000) Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government; *West European Politics* 23 (4): 142-168.

Simmons, Julie M. (2008) Democratizing Executive Federalism: The Role of Non-Governmental Actors in Intergovernmental Agreements, dans : Herman Bakvis et Grace Skogstad (éds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills/Ontario (Oxford University Press), 355-379.

Smith, Jennifer (2003) *Federalism*, Vancouver (UBC Press).

¹ Brock, Kathy (2003) Executive Federalism: Beggar Thy Neighbour? dans : François Rocher et Miriam Smith (éds.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough (Broadview Press, 2e éd.), 67-83.

² Moravcsik, Andrew (1994) *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions* (Center for European Studies Working Paper Series 52), Cambridge/Mass. (Center for European Studies)..

³ Smith, Jennifer (2003) *Federalism*, Vancouver (UBC Press).

⁴ Kielmansegg, Peter G. (2003) Integration und Demokratie, dans : Markus Jachtenfuchs et Beate Kohler-Koch (éds.), *Europäische Integration*, Opladen (Leske + Budrich), 49-83.

⁵ LeDuc, Lawrence (2007) European Elections and Democratic Accountability: the 2004 Election to the EP, dans : Joan DeBardeleben et Achim Hurrelmann (éds.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance*, Basingstoke (Palgrave Macmillan), 148.

⁶ Raunio, Tapio et Simon Hix (2000) Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government; *West European Politics* 23 (4): 142-168.

⁷ Kiiver, Philipp (2006) *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, La Haye (Kluwer); O'Brennan, John et Tapio Raunio, éds. (2007) *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?* Abingdon (Routledge); Raunio, Tapio (2009) *National Parliaments and European Integration: What we know and what we should know*, ARENA - Center for European Studies, Université d'Oslo: ARENA Working Paper (en ligne) 02/2009. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02_09.pdf.

⁸ Les modifications entrées en vigueur en 2009 ont consolidé dans deux documents le « droit primaire » de l'UE autrefois défini par des dispositions contenues dans trois Traités différents. Le Traité sur l'Union européenne comprend des objectifs, des principes, des règles institutionnelles et procédurales ainsi que des procédures de modification, tandis que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne traite surtout des compétences et de l'élaboration des politiques.

⁹ En vertu de ce principe, « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article 5, paragraphe 3 du TUE). Ce principe ne s'applique pas aux domaines de compétences exclusives de l'Union.

¹⁰ Chaque État membre a deux voix. Dans les pays avec deux chambres, chacune d'entre elles détient une voix, dans d'autres pays, le parlement détient les deux voix.

¹¹ Neunreither, Karlheinz (2005) The EP and National Parliaments: Conflict or Cooperation?; *Journal of Legislative Studies* 11 (3/4): 466-489.

¹² Crum, Ben et John E. Fossum (2009) The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorising representative democracy in the EU; *European Political Science Review* 1 (2): 249-271.

¹³ Benz, Arthur (2004) Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players - National Parliaments in the European Union; *West European Politics* 29 (5): 875-900.

¹⁴ Auel, Katrin et Arthur Benz, éds. (2005) *The Europeanization of Parliamentary Democracy*, London (Routledge).

¹⁵ Simmons, Julie M. (2008) Democratizing Executive Federalism: The Role of Non-Governmental Actors in Intergovernmental Agreements, dans : Herman Bakvis et Grace Skogstad (éds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills/Ontario (Oxford University Press), 355-379.