

## Rapport de la délégation du Sénat pour l'UE sur l'idée d'une deuxième chambre européenne (13 juin 2001)

**Légende:** Le 13 juin 2001, Daniel Hoeffel dépose, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, un rapport d'information sur l'idée d'une deuxième chambre européenne. Le rapport soutient l'importance de la question du bicaméralisme dans le débat sur l'avenir de l'Europe auquel les parlements nationaux ont également été appelés à participer.

**Source:** HOEFFEL, Daniel, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, Une deuxième chambre européenne, Rapport d'information n° 381 (2000-2001), 13.06.01, <http://www.senat.fr/rap/r00-381/r00-3811.pdf>.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_la\\_delegation\\_du\\_senat\\_pour\\_l\\_ue\\_sur\\_l\\_idee\\_d\\_une\\_deuxieme\\_chambre\\_europeenne\\_13\\_juin\\_2001-fr-5e456ca2-f9ac-41d3-806d-5683ac83230e.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_delegation_du_senat_pour_l_ue_sur_l_idee_d_une_deuxieme_chambre_europeenne_13_juin_2001-fr-5e456ca2-f9ac-41d3-806d-5683ac83230e.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

N° 381

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 2001

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur une deuxième chambre européenne,*

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Lucien Lanier, Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; Nicolas About, Hubert Durand-Chastel, Emmanuel Hamel, *secrétaires* ; Bernard Angels, Robert Badinter, Denis Badré, José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Bizet, Maurice Blin, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jean-Paul Emin, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Philippe François, Yann Gaillard, Daniel Hoeffel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Paul Masson, Jacques Oudin, Mme Danièle Pourtaud, MM. Simon Sutour, Xavier de Villepin, Serge Vinçon, Henri Weber.

Union européenne.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LE DÉBAT SUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE</b> .....	4
<b>A. UN THÈME RÉCURRENT DU DÉBAT INSTITUTIONNEL</b> .....	4
1. <i>Les premières suggestions</i> .....	5
2. <i>Des réflexions plus précises</i> .....	7
3. <i>La généralisation du débat</i> .....	9
<b>B. POURQUOI UNE DEUXIÈME CHAMBRE ?</b> .....	11
1. <i>Mieux assurer la démocratie dans l'Union européenne</i> .....	11
a) En complétant la démocratisation assurée par le Parlement européen .....	12
b) En institutionnalisant la concertation entre parlements .....	13
2. <i>Mieux associer les Etats à la construction européenne</i> .....	13
a) En assurant la place des Etats, quelle que soit leur taille .....	14
b) En favorisant l'application du principe de subsidiarité .....	14
<b>C. QUELS SÉNATEURS POUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE ?</b> .....	16
1. <i>Le mode de désignation</i> .....	16
2. <i>La répartition entre Etats</i> .....	17
3. <i>La recherche d'une simplification</i> .....	18
<b>D. QUELLES COMPÉTENCES POUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE ?</b> .....	19
1. <i>La participation à l'élaboration des normes</i> .....	19
2. <i>L'application du principe de subsidiarité</i> .....	20
3. <i>Le contrôle de l'exécutif</i> .....	20
<b>II. LES PROPOSITIONS POUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE</b> .....	22
<b>A. QUELS MEMBRES ?</b> .....	23
1. <i>Des parlementaires nationaux</i> .....	23
2. <i>Une répartition égalitaire entre Etats</i> .....	24
3. <i>Une certaine simplification</i> .....	25
<b>B. QUELLES COMPÉTENCES ?</b> .....	26
1. <i>L'application du principe de subsidiarité</i> .....	26
2. <i>Le contrôle</i> .....	28
<b>C. QUELLES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT ?</b> .....	28
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION</b> .....	30

Mesdames, Messieurs,

Les déclarations récentes de Vaclav Havel, Tony Blair ou Gerhard Schröder en faveur d'un bicaméralisme européen ont placé le thème d'une deuxième chambre au centre du débat sur le devenir des institutions européennes. Encore n'évoque-t-on là que les déclarations de chefs d'Etat ou de gouvernement car les interventions et suggestions en faveur d'un Sénat européen se sont multipliées ces derniers mois, venant tantôt de parlementaires, tantôt de ministres, tantôt encore de commissaires européens.

En fait, l'idée d'introduire dans les institutions européennes un système bicaméral a été avancée avant même que l'on n'élaboré le traité de Rome, et elle n'a guère quitté le débat institutionnel européen au cours de la dernière décennie. La constatation que, en dépit des compétences croissantes du Parlement européen, l'Union européenne continuait de souffrir d'un déficit de légitimité a en effet très vite conduit à s'interroger sur la rupture du lien organique et naturel entre les parlements nationaux et les institutions communautaires, qui a résulté de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct à partir de 1979. De plus, la multiplication des interventions de la Communauté dans les secteurs les plus divers et les modifications qui découleront de l'élargissement ont amené notamment les Etats membres de taille petite ou moyenne à prêter une attention grandissante à la place des Etats dans le triangle institutionnel. Enfin, pour beaucoup, une Fédération d'Etats nations implique l'existence de deux chambres : une chambre des peuples et une chambre des Etats.

Aussi n'est-il pas surprenant que les suggestions aient fleuri, portant tant sur la composition d'une deuxième chambre européenne que sur les missions qui lui seraient confiées.

## I. LE DÉBAT SUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE

### A. UN THÈME RÉCURRENT DU DÉBAT INSTITUTIONNEL

On pourrait croire que l'idée de doter l'Europe d'un système bicaméral est une idée nouvelle. Il suffit, pour s'en détromper, d'évoquer le « **projet de traité de la Communauté politique européenne** » adopté le 10 mars 1953 par l'assemblée de la CECA, transformée en assemblée *ad hoc* à la demande des ministres des affaires étrangères des six afin de mettre en œuvre l'article 38 du projet de traité sur la Communauté européenne de Défense avant sa ratification, et présidée par Paul-Henri Spaak.

L'article 9 de ce projet, qui visait à instituer « une COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE de caractère supranational », en détaillait ainsi les institutions : le Parlement, le Conseil exécutif européen, le Conseil de ministres nationaux, la cour de Justice. Et l'article 11 prévoyait que le Parlement était composé de deux chambres : la chambre des Peuples, « *formée de députés représentant les peuples unis dans la Communauté* » et élus au suffrage universel direct ; le Sénat, « *formé de sénateurs représentant le peuple de chaque Etat* » et élus par les Parlements nationaux selon la procédure fixée par chaque Etat membre. On retrouvait ainsi, tant au niveau de l'exécutif que du législatif, un parallélisme de la représentation des intérêts européens (chambre des Peuples et Conseil exécutif européen) et nationaux (Sénat et Conseil de ministres nationaux).

L'échec de la Communauté européenne de Défense conduisit à l'abandon de ce projet et les institutions de la Communauté Economique Européenne, mise en place quelques années plus tard, ne retinrent qu'une assemblée unique, composée de parlementaires nationaux, et largement dépourvue de pouvoirs effectifs, qui allait prendre le nom de Parlement européen.

Les progrès de la Communauté dans les années soixante-dix amenèrent à revaloriser la place de cette assemblée et à lui confier des pouvoirs budgétaires qu'elle sut utiliser au mieux pour s'affirmer au sein du triangle institutionnel. Ce fut alors que l'on décida de faire élire ses membres au suffrage universel direct. Les partisans de la construction européenne saluèrent unanimement ce pas décisif dans la voie de la démocratisation des institutions européennes ; ils ne prirent pas conscience que l'on rompait ainsi le lien organique entre le Parlement européen et les parlements nationaux, au risque de tenir le premier éloigné des réalités concrètes nationales et des préoccupations quotidiennes du citoyen, d'isoler les seconds de la construction

de l'Europe et des aspects européens de beaucoup de questions législatives débattues au niveau national, et de créer un fossé entre parlementaires européens et parlementaires nationaux.

### 1. Les premières suggestions

Il n'est donc pas surprenant que ce fut dix ans après la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct, soit en 1989, que les premières réflexions sur un Sénat européen apparurent. Et ce n'est pas non plus un hasard si les premiers à intervenir en ce sens furent deux présidents d'assemblées nationales – Charles-Ferdinand Nothomb, président de la Chambre des représentants de Belgique, et Alain Poher, président du Sénat français – qui furent tous deux membres du Parlement européen (et même, pour Alain Poher, son président) et qui comptèrent parmi les hommes politiques les plus favorables à la cause européenne. L'un comme l'autre plaçaient d'ailleurs clairement leurs initiatives sous le patronage des pères fondateurs.

C'est ainsi que Charles-Ferdinand Nothomb, lors de son intervention à la Conférence des présidents de parlements de la Communauté européenne de Madrid en mai 1989 (Conférence qui devait donner naissance à la COSAC sur proposition de Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale), commençait par rappeler les dispositions du projet de traité de la Communauté politique européenne avant de déclarer :

*« Les mesures de coopération entre les Parlements nationaux et le Parlement européen préconisées par M. Fabius préfigurent d'une certaine façon une représentation au niveau européen des intérêts nationaux de la même façon que dans certains Etats fédéraux les intérêts fédérés s'expriment via le bicaméralisme. »*

*Pour donner à moyen terme les compétences législatives au Parlement fédéral européen, il faudrait y instaurer le bicaméralisme. »*

De même, Alain Poher, au moment même où se réunissait pour la première fois la COSAC, en novembre 1989, ne manquait pas de se recommander de Robert Schuman en ces termes :

*« Je vous citerai encore celui que l'on a pris l'habitude d'appeler « le père de l'Europe ». Robert Schuman, dans sa conception de l'Europe unie, a toujours défendu le rôle et la mission des parlements nationaux. Et je crois me situer pleinement dans sa filiation en affirmant que l'Europe ne fera pas de progrès démocratiques contre les parlements nationaux. »*

*Au-delà des initiatives que nous venons d'évoquer, et qu'il faut multiplier, il me paraîtrait important que les parlements nationaux apprennent*

*à parler d'une seule voix auprès des institutions européennes. Préparer l'avenir, c'est donc, peut-être, envisager, à côté du Parlement européen, une seconde assemblée composée de représentants des parlements des Etats membres. »*

A peu près au même moment, de l'autre côté de la Manche, la même constatation d'un conflit d'intérêts entre le Parlement européen et les parlements nationaux et du sentiment de frustration qui en résulte pour ces derniers amène Michael Heseltine, ancien ministre conservateur de la Défense, à préconiser, au sein du Parlement européen, la création d'une deuxième chambre, le Sénat, composée de membres des parlements nationaux et dotée des mêmes pouvoirs que l'actuel Parlement européen. Dans son étude, intitulée «Le déficit démocratique », il souligne que *« nombreux sont ceux qui, au Parlement européen, s'opposent à l'idée d'un Sénat européen composé de parlementaires nationaux »* par crainte que l'intrusion de défenseurs des intérêts de tel ou tel pays au cœur de la Communauté n'affaiblisse le processus d'intégration européenne. Mais, pour lui, c'est au contraire la mise à l'écart des parlementaires nationaux qui cause leurs réticences et leur opposition :

*« L'éloignement des parlementaires nationaux, la frustration compréhensible que suscitent les structures existantes, et l'incapacité à influencer sur les événements qui donne à ces députés le sentiment de perdre peu à peu tout contrôle, expliquent les réactions hostiles. Si l'on estime qu'une coopération plus étroite est indispensable en Europe, plus les hommes politiques nationaux seront impliqués, plus ils seront obligés de tenir compte des réalités et de prendre part aux discussions, et plus ils participeront à la vie de l'Europe. C'est important. Pour que les institutions européennes fonctionnent et donnent toute leur mesure, elles doivent être crédibles aux yeux du public et de ceux qui le représentent. »*

Tandis que les négociations du traité qui allait être conclu à Maastricht se poursuivaient, le débat sur une deuxième chambre prenait une nouvelle ampleur en France. C'est ainsi que, en mai 1990, Jacques Chirac, alors président du RPR, se prononçait en faveur de *« la constitution d'une deuxième chambre à Strasbourg, c'est-à-dire une assemblée formée des représentants des parlements nationaux, avec un droit de décision, selon des modalités à préciser, dans tous les domaines qui toucheraient au nouvel accord »*, soit l'union monétaire, la défense européenne et la politique étrangère commune. Et, en juin 1990, le président François Mitterrand, interrogé sur la nécessité d'une deuxième chambre au sein du Parlement européen, se déclarait *« a priori favorable dans la mesure où il s'agit d'associer davantage les parlements nationaux à la construction commune »*.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui devait élaborer le traité de Maastricht, la France ne devait cependant proposer à ses partenaires que la mise en place d'un Congrès, composé de délégués des parlements nationaux et du Parlement européen, qui aurait eu vocation à

exprimer un avis sur les grandes orientations de l'Union et sur ses décisions essentielles dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité. C'est la même idée qui présida à la réunion des « Assises » à Rome, en novembre 1990, et l'on sait que les parlementaires nationaux ne furent guère satisfaits de cette expérience. C'est également cette idée qui donna naissance à la déclaration n° 14 annexée au traité de Maastricht qui invitait « *le Parlement européen et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de Conférence des parlements (ou Assises)* ». La Conférence des parlements prévue par cette déclaration ne s'est jamais réunie, beaucoup de parlementaires nationaux n'étant guère tentés de renouveler l'expérience de novembre 1990.

## 2. Des réflexions plus précises

C'est au lendemain du traité de Maastricht que le thème d'une seconde chambre européenne donna lieu à des travaux plus approfondis au sein du Sénat. D'abord, en novembre 1992, avec le rapport présenté par Michel Poniatowski à la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur le principe de subsidiarité. Ce rapport proposait en effet « *d'instituer une Conférence des parlements nationaux dont une des fonctions essentielles serait de garantir l'application du principe de subsidiarité* », assurant ainsi une protection contre les déviations centralisatrices de la construction européenne et permettant de mieux associer les parlements nationaux à la vie de la Communauté. Michel Poniatowski proposait en outre que cette Conférence des parlements nationaux nomme une « *Chambre de subsidiarité* » chargée de censurer, avant leur entrée en vigueur, les décisions communautaires contraires au principe de subsidiarité.

On peut trouver une réflexion parallèle, d'origine britannique à nouveau, dans le livre que publia en 1994 Sir Leon Brittan, vice-président de la Commission européenne, sous le titre « L'Europe qu'il nous faut ». Il y préconisait la création d'un « *Comité des parlements* », formé de représentants des parlements de chaque pays membre, chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité, d'examiner la base juridique des actes communautaires, et de se pencher attentivement sur les textes relatifs au droit d'asile et à la politique d'immigration.

Une nouvelle étape dans la réflexion du Sénat se manifesta au début de 1995 avec le rapport présenté par Yves Guéna devant la délégation pour l'Union européenne à propos de la réforme des institutions prévue pour 1996. Notant que les décisions prises dans le cadre intergouvernemental des deuxième et troisième piliers de l'Union font l'objet d'un contrôle insuffisant de la part des parlements nationaux qui sont appelés à les ratifier, Yves Guéna

se prononçait « *en faveur de la création d'un Sénat européen représentant les parlements nationaux et chargé d'exercer un contrôle sur les deuxième et troisième piliers de l'Union et, plus largement, sur les diverses formes de coopération intergouvernementale* ».

C'est cette conception qui sera défendue par les représentants du Sénat lors de la COSAC qui se réunit au Palais du Luxembourg en février 1995. René Monory, président du Sénat, juge alors indispensable de mettre en place, « *à côté du Conseil, un contrôle parlementaire véritable* », et il ajoute :

*« Une deuxième chambre, composée des représentants des Parlements nationaux, compétente exclusivement pour ces questions, permettrait d'y associer les représentants élus des Etats et de progresser ainsi plus rapidement. Cette seconde assemblée ne compliquerait en rien le processus de décision puisque, dans un premier temps, elle n'aurait pas de relations avec le Parlement européen. Elle garantirait seulement l'association indispensable des Parlements nationaux aux avancées de l'Europe en confortant les audaces dont nos gouvernements devront faire preuve désormais. »*

Yves Guéna reprend avec vigueur les propositions du rapport qu'il a élaboré un mois plus tôt :

*« Le Gouvernement français considère que les deuxième et troisième piliers n'ont pas à être soumis aux Parlements individuellement. Nous proposons, quant à nous, que soit créée auprès du Conseil des ministres une autre Assemblée qui pourrait s'appeler Sénat des nations, et qui aurait un rôle consultatif pour tout ce qui concerne les deuxième et troisième piliers. Entendons-nous bien : nous ne voulons pas créer en Europe un système à deux Assemblées, où tout ce qui passerait devant la première devrait également passer devant la seconde ; une telle conception nous amènerait à un blocage des institutions. Or, nous voulons au contraire que les deuxième et troisième piliers aient toute leur efficacité, moyennant un contrôle démocratique de caractère consultatif. »*

Et Jacques Genton, président de la délégation du Sénat, plaide vigoureusement dans le même sens :

*« Lorsque l'Allemagne et la France ont proposé de créer le Conseil européen, l'accueil a été extrêmement réservé. L'objection était la même : on allait créer un échelon de plus, qui allait compliquer l'architecture européenne. Maintenant, chacun admet que le Conseil européen est indispensable, et bien des problèmes n'ont pu être résolus que dans ce cadre.*

*Dans des domaines comme la sécurité extérieure, la défense commune, la police et la justice. Pourrons-nous avancer vraiment sans trouver une formule pour mieux associer les Parlements nationaux, qui restent considérés, dans beaucoup de nos pays, comme les dépositaires de la légitimité démocratique ? C'est une question qu'on ne peut écarter d'un revers de main.*

*L'Européen de longue date et d'ancienne expérience que je crois être peut témoigner que c'est ainsi que Jean Monnet et Robert Schuman voyaient les choses. A leurs yeux, pour passer à l'union politique de l'Europe, il fallait faire participer les Parlements nationaux par le biais d'un Sénat. Je vais peut-être surprendre, mais c'est ce qu'avait prévu le premier projet de constitution politique de l'Europe, élaboré en 1953, qu'ils avaient approuvé et auquel on peut se reporter. »*

La COSAC de Paris devait cependant montrer l'isolement de la France à ce sujet. Aucun autre parlement de l'Union ne vint en effet lui apporter son soutien pour promouvoir une deuxième chambre européenne. De ce fait, la réflexion se poursuivit essentiellement dans le domaine du contrôle de l'application du principe de subsidiarité, le Gouvernement français ayant proposé, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, la création d'un « Haut Conseil parlementaire » composé de délégués des parlements nationaux et chargé de donner au Conseil de l'Union des avis sur l'application du principe de subsidiarité et sur les matières touchant aux libertés publiques et aux droits fondamentaux des citoyens. Le traité d'Amsterdam ne devait cependant traduire qu'une avancée très limitée avec le protocole relatif aux parlements nationaux dont une partie traite de la COSAC.

### **3. La généralisation du débat**

Au cours des deux dernières années, le débat sur une deuxième chambre européenne a pris une toute nouvelle dimension. S'intégrant dans la réflexion générale sur la refonte des institutions pour une Union rassemblant 25 à 30 Etats de tailles et d'histoires différentes, il a fait intervenir les plus hauts responsables. C'est d'abord Vaclav Havel, président de la République tchèque, qui, devant le Sénat français, déclare en mars 1999 que :

*« A côté du Parlement européen actuel dont la structure reflète la taille des pays membres, il faudrait instaurer un deuxième organe plus petit, sans suffrage direct dans lequel chaque parlement membre déléguerait, par exemple deux députés. Dans cette deuxième chambre, le vote des Etats membres de petite taille aurait le même poids que celui des grands. »*

C'est ensuite Joschka Fischer, ministre allemand des affaires étrangères, dans un discours sur la finalité de l'intégration européenne prononcé à Berlin en mai 2000 :

*« Un parlement européen devra donc toujours représenter deux éléments : une Europe des Etats-nations et une Europe des citoyens. Or cela ne pourra se faire que si ce parlement européen rassemble les différentes élites politiques nationales et ensuite les différentes opinions publiques nationales.*

*C'est faisable, à mes yeux, à condition que ce parlement européen dispose de deux chambres, dont une serait composée de députés élus appartenant en même temps aux parlements nationaux. C'est là le moyen d'éviter tout antagonisme entre les parlements nationaux et le parlement européen, entre Etat-nation et Europe. En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres qui seront élus au suffrage direct et une chambre des Etats comparable à notre Bundesrat. Aux Etats-Unis, tous les Etats élisent deux sénateurs alors qu'au Bundesrat le nombre de voix varie. »*

C'est encore Tony Blair, premier ministre britannique, dans un discours prononcé à Varsovie en octobre 2000 :

*« Je crois que le moment est venu de mieux associer les représentants des parlements nationaux à ces questions, en dotant le Parlement européen d'une seconde chambre dont la mission première serait d'examiner l'action de l'Union au regard de cette Déclaration de principes. Elle ne se mêlerait pas de la négociation législative au quotidien, qui relève de la première chambre actuelle. Mais il lui reviendrait de contribuer à l'application des principes acceptés par tous, afin que nous fassions ce qu'il faut au niveau européen, mais aussi que nous déléguions des pouvoirs vers le bas. Alors qu'une Constitution formelle appellerait logiquement un examen judiciaire dans le cadre d'une Cour constitutionnelle européenne, il s'agirait là d'un examen politique, au sein d'une instance d'hommes et de femmes politiques élus. Le processus serait dynamique et non statique, et permettrait de modifier la mise en pratique des principes sans recourir chaque fois à des révisions juridiques compliquées. Il me semble aussi que cette deuxième chambre pourrait se développer jusqu'à assurer un contrôle démocratique, au niveau européen, de la politique étrangère et de sécurité commune. »*

Dans une autre perspective, c'est Gerhard Schröder, chancelier d'Allemagne, qui, le 30 avril 2001, demande « la transformation du Conseil des ministres en une chambre européenne des Etats à côté du Parlement européen ».

Enfin, c'est Lionel Jospin qui, souhaitant que « les parlements nationaux soient mieux associés à la construction européenne », propose, le 28 mai 2001, de confier à une conférence permanente des parlements ou « congrès » un vrai rôle politique. « Réuni en sessions périodiques », ce congrès « contrôlerait le respect de la subsidiarité par les instances communautaires et débattrait chaque année de l'état de l'Union ».

Si les propositions divergent en ce qui concerne le mode de désignation ou la structure d'une deuxième chambre, la nécessité d'un bicamérisme au niveau de l'Union européenne apparaît alors comme souhaitable et donc nécessaire. C'est en particulier le cas en ce qui concerne les prises de position françaises et allemandes, pourtant divergentes sur la conception institutionnelle de l'Union européenne. Ce constat devrait être de

nature à permettre d'envisager avec confiance la consolidation d'un tel projet car la deuxième chambre européenne est devenue un thème de discussion dans l'ensemble de l'Union. Elle a fait l'objet d'échanges nombreux au Portugal depuis deux ans. Elle a été l'objet de débats parlementaires au cours des derniers mois en Autriche, aux Pays-Bas ou en Suède. Et des responsables politiques, tel Alain Juppé, des parlementaires européens, tel Daniel Cohn-Bendit, ou des commissaires européens, tel Christopher Patten, s'y sont ralliés.

Et le 31 mai dernier, le nouveau président de la chambre des députés italienne, Pier Ferdinando Casini, dans le premier discours qu'il prononçait après avoir été élu président, déclarait que, selon lui, *« le temps était mûr de créer en Europe une seconde chambre formée de représentants des parlements nationaux. Une chambre dans laquelle les volontés politiques des pays seraient liées plus solidement et concourraient plus directement à la maison commune européenne qui reste l'ambition la plus haute et l'investissement le plus visionnaire de politique étrangère de notre pays depuis De Gasperi »*.

Le débat est donc aujourd'hui général. Et la constance du Sénat en cette matière – puisque, depuis dix ans, ses trois présidents successifs, Alain Poher, René Monory et Christian Poncelet, ont tous trois œuvré en faveur d'une deuxième chambre européenne – s'en trouve récompensée.

## ***B. POURQUOI UNE DEUXIÈME CHAMBRE ?***

De nombreux arguments ont été invoqués à l'appui de l'instauration d'une deuxième chambre européenne, qui peuvent être regroupés autour de deux grands thèmes : mieux assurer la démocratie dans l'Union européenne et mieux associer les Etats à la construction européenne.

### **1. Mieux assurer la démocratie dans l'Union européenne**

C'est avant tout pour mieux assurer la démocratisation de l'Union que les propositions ont fleuri depuis dix ans, afin de développer le rôle des parlements nationaux dans l'Union. Comme le soulignait par exemple le commissaire Christopher Patten, *« en finir avec «le déficit démocratique» nécessite d'autres évolutions. L'urgence est de mieux impliquer les parlements nationaux dans le processus politique européen : ce sont les parlements nationaux qui, au cœur de la légitimité démocratique, peuvent favoriser l'appropriation, par tous les citoyens, des enjeux européens. En jouant un rôle plus affirmé, les parlements nationaux pourront affermir la légitimité de l'effort supranational »*.

*a) En complétant la démocratisation assurée par le Parlement européen*

Le Parlement européen est un élément essentiel de la démocratie dans l'Union. Emanant du suffrage universel direct, il est un acteur majeur en matière budgétaire, occupe une place grandissante de colégislateur avec le Conseil, et contrôle avec opiniâtreté la Commission européenne. Mais les parlementaires européens n'ont pas la possibilité de jouer au sein de l'Union l'intégralité du rôle que jouent les parlementaires nationaux au sein de chaque Etat membre, et ils ne peuvent établir le même lien avec le citoyen.

D'abord, du fait de l'élection. Certes, les élections au Parlement européen se déroulent au même moment dans les quinze Etats membres, mais elles donnent lieu à quinze débats nationaux centrés sur les préoccupations qui prévalent dans chaque Etat et non à un débat unique autour des mêmes thèmes, comme c'est le cas dans chaque Etat membre pour l'élection du Parlement national. Dans aucun Etat membre, l'électeur n'a le sentiment d'influer, lorsqu'il vote aux élections européennes, sur la politique qui sera menée par la Communauté ou par l'Union dans les cinq années à venir. Cela explique d'ailleurs la montée continue du taux d'abstention aux élections européennes qui a atteint plus de 50 % lors de l'élection du Parlement européen actuellement en place. De fait, l'électeur allemand, britannique ou français peut avoir davantage conscience de participer à la détermination de grands choix européens lorsqu'il vote aux élections au Bundestag, à la Chambre des communes ou à l'Assemblée nationale, que lorsqu'il vote aux élections européennes.

Ajoutons à cela que le mode d'élection retenu, le scrutin proportionnel dans de vastes circonscriptions, accentue la dépersonnalisation du système. De ce fait, aucun électeur ne connaît son ou ses députés européens et toute réaction à l'égard d'une norme ou d'une politique communautaire sera dirigée vers le parlementaire national – interlocuteur connu que l'on a élu sur son programme et sa personnalité, et à qui, demain, l'on pourra demander des comptes lorsqu'il sera soumis à réélection – et non vers le parlementaire européen qui demeure tout à la fois lointain et abstrait.

En sens inverse, le parlementaire européen se trouve coupé du dialogue avec le citoyen. Eloigné de ceux qui l'ont élu, accablé par des propositions de directives techniques, il est déconnecté de la réalité populaire et ne peut être ce vecteur du bon sens populaire qu'est le parlementaire national qui, chaque fin de semaine, sent le pouls de la population.

C'est pourquoi la démocratisation dans l'Union doit être assurée de manière complémentaire par le Parlement européen et par les parlements nationaux.

*b) En institutionnalisant la concertation entre parlements*

Dans chacun des Etats membres, le parlement national contribue à résorber le déficit démocratique de l'Union par le contrôle qu'il exerce sur la politique menée au sein du Conseil par son gouvernement. Mais cela ne suffit pas car, comme le faisait remarquer la présidente du Parlement européen, Nicole Fontaine, « *dans un contexte européen, le débat ne se réduit pas à la juxtaposition de points de vue nationaux. On ne peut avancer que par un brassage de ces points de vue. Ce brassage se fait en permanence au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions. Il se fait également dans le cadre de la COSAC, mais d'une façon qui reste plus ponctuelle. Pour cette raison, qui prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir, l'idée d'une enceinte qui serait le creuset de la confrontation démocratique entre les parlements nationaux et qui en serait l'expression commune mérite d'être étudiée.* »

Le contrôle que chaque parlement national exerce sur chaque gouvernement trouve en effet ses limites dans le fait que les gouvernements n'agissent pas isolément, qu'ils travaillent ensemble au sein du Conseil des ministres, et que les positions des uns et des autres s'influencent réciproquement. Dès lors que les gouvernements travaillent ensemble, les parlements nationaux doivent aussi travailler ensemble s'ils veulent établir un véritable dialogue démocratique avec le Conseil. Il est donc nécessaire de mettre en place les moyens d'établir de manière régulière cette concertation entre parlements nationaux.

Enfin, certains ont émis le souhait que cette concertation interparlementaire ne se limite pas à des échanges entre parlementaires nationaux, mais qu'elle associe parlementaires nationaux et parlementaires européens. Ils font valoir qu'une telle association permettrait de bénéficier d'une pédagogie réciproque, de liens réciproques et d'une influence réciproque entre les élus européens et nationaux des quinze Etats membres, comme c'est d'ailleurs heureusement le cas au sein de la COSAC.

## **2. Mieux associer les Etats à la construction européenne**

Mais, depuis quelques années, on fait valoir également que la création d'une deuxième chambre permettrait de mieux associer les Etats à la construction européenne. C'est ainsi que, lorsque Joschka Fischer prône un système à deux chambres, il déclare que « *ainsi, la subsidiarité serait garantie. Il n'y aurait pas d'antagonisme entre le niveau national et le niveau européen, entre l'Etat-nation et l'Europe* ». Beaucoup de ceux qui défendent

le bicaméralisme européen le font en effet parce qu'ils estiment que l'Union ne doit pas se construire contre les Etats, mais avec eux.

*a) En assurant la place des Etats, quelle que soit leur taille*

Il est intéressant de noter que c'est surtout dans la période récente qu'un certain nombre des Etats moins peuplés de l'Union ont évoqué avec faveur l'idée d'une deuxième chambre européenne. Les âpres discussions entre petits et grands pays de l'Union à propos de la pondération des voix au Conseil et de la composition de la Commission se sont faites de plus en plus dures au fil des deux dernières Conférences intergouvernementales jusqu'au paroxysme du Conseil européen de Nice. Aussi n'est-il pas surprenant que des voix se soient alors fait entendre au sein de ces petits Etats pour expliquer qu'un fédéralisme bien compris, impliquant la présence de deux chambres, pourrait leur être plus favorable qu'un super-Etat unitaire ou un directoire des grands. Au fil des élargissements, ces Etats voient leur place au sein du Conseil et au sein du Parlement européen décroître relativement et ils estiment qu'un Sénat européen pourrait leur permettre de mieux se faire entendre. C'est ainsi que le président Vaclav Havel, après avoir plaidé pour une deuxième chambre participant à l'adoption des normes communautaires et au sein de laquelle tous les Etats membres seraient représentés à parité, ajoute :

*« Il me semble que cette solution éliminerait plus d'un problème en suspens, telle que la question de la représentation nationale au sein de la Commission. Je pense que cette dernière institution, foncièrement exécutive, n'a pas à adopter de grille en fonction des nations. Après l'élargissement surtout, il ne serait plus nécessaire que tous les pays membres y soient représentés ; les compétences politiques et techniques des commissaires n'en seraient que plus importantes. Les intérêts et les opinions des différents Etats pourraient et devraient être suffisamment défendus par le Conseil européen et la deuxième chambre du Parlement européen. [...] »*

Les Etats sont d'autant plus sensibles à cette analyse que le champ des décisions prises à l'unanimité au Conseil se restreint. Dès lors que les élargissements à venir vont rendre plus nécessaires encore le recours à la majorité qualifiée, la création d'un Sénat où tous les Etats auraient les mêmes voix permettrait d'accepter plus facilement la fin de la règle de l'unanimité.

*b) En favorisant l'application du principe de subsidiarité*

Un des grands problèmes de l'Union européenne est d'aboutir à un judicieux et équilibré partage des compétences entre l'Union et les Etats membres. Certains proposent à cet effet d'élaborer un catalogue précis et détaillé des tâches revenant à l'Union et de celles qui devraient être assurées par les Etats membres. Mais l'entreprise n'est pas aisée et aurait

l'inconvénient de figer une situation qui ne pourrait plus évoluer au fil du temps. D'où l'idée de confier à une seconde chambre le soin de veiller à une bonne et stricte application du principe de subsidiarité. Ainsi que le soulignait le gouvernement néerlandais dans le rapport sur l'Etat de l'Union européenne qu'il présentait à son Parlement en septembre dernier, un Sénat qui serait composé de représentants des Etats membres *« pourrait remplir une fonction d'équilibrage dans le champ des rapports de force entre les institutions, en contrebalançant des tendances par trop centralisatrices. Cela permettrait également d'éviter que l'Union ne soit surchargée et de faire en sorte qu'elle puisse maintenir le cap même après l'élargissement. »*

Pourquoi confier à un Sénat la mission de faire appliquer le principe de subsidiarité ? Parce que la logique même du fonctionnement des institutions européennes amène chacun des acteurs du triangle institutionnel à ne se plier que difficilement à ce principe et que Conseil, Commission et Parlement européen ont naturellement tendance à exercer tous une poussée de même sens vers un développement des interventions communautaires. Ainsi que le montrait Michel Poniowski dans le rapport qu'il présentait à la délégation du Sénat en 1992, la Commission n'a de moyens d'action qu'à l'échelon communautaire et ne peut donc atteindre ses objectifs que par le biais d'une *« communautarisation »* croissante des décisions. Quant au Parlement européen, il est non seulement tenté d'intervenir dans des domaines qui n'entrent pas dans ses attributions, mais il est aussi porté à adopter une démarche centralisatrice qui lui permet d'être au cœur du dispositif. On pourrait penser, ajoutait Michel Poniowski, que *« le Conseil, organe intergouvernemental, devrait normalement contrebalancer les penchants centralisateurs de la Commission et du Parlement, et s'attacher à mettre en œuvre l'exigence de subsidiarité. Or, en pratique, il n'en est pas ainsi. »* D'abord parce que le Conseil n'a jamais voulu élaborer une véritable doctrine de la subsidiarité et a toujours privilégié des motifs d'opportunité : *« il est clair que le Conseil entérine sans difficulté une proposition manifestement contraire au principe de subsidiarité, dès lors que son contenu ne suscite pas de désaccord important »*. Dès lors que les fonctionnaires des Quinze se sont accordés sur un texte et qu'aucun des ministres n'est gêné politiquement par ce texte lorsqu'il vient devant le Conseil, à quoi bon en effet le remettre en cause au nom du principe de subsidiarité ? Enfin, la multiplication des conseils spécialisés permet à certains ministres de faire prévaloir leurs idées en s'affranchissant tout à la fois du contrôle des parlements nationaux et des contraintes des arbitrages interministériels au niveau national. La réglementation relative à l'environnement en est un exemple archétypique.

Si l'on veut donc que le principe de subsidiarité connaisse une véritable application, il faut, concluait Michel Poniowski, en charger un organe spécifique. *« Dès lors, il apparaît que ce contrôle ne peut émaner que des Parlements nationaux. En effet, pour qu'une institution chargée de veiller*

*au respect de l'exigence de subsidiarité soit efficace, pour qu'elle ait l'autorité nécessaire pour intervenir dans une matière difficile car partiellement «socio-politique», elle doit tout à la fois bénéficier d'une légitimité indiscutable et être extérieure aux mécanismes communautaires auxquels son rôle est de faire contrepoids. Ces deux conditions ne sont remplies que si elle émane des Parlements nationaux ; elle prend en effet alors sa source dans des organes démocratiques par excellence et, en même temps, intéressés au premier chef au respect du principe de subsidiarité. »*

### **C. QUELS SÉNATEURS POUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE ?**

Les suggestions formulées à l'égard de la composition d'une deuxième chambre européenne portent à la fois sur le mode de désignation de ses membres et sur la répartition de ceux-ci entre les Etats membres. De plus, des réflexions ont été émises dans le sens d'une simplification des institutions parlementaires européennes.

#### **1. Le mode de désignation**

Pour la très grande majorité de ceux qui ont participé au débat sur la deuxième chambre européenne, celle-ci doit être, comme le proposait Alain Poher en 1989, « *composée de représentants des parlements des Etats membres* ». Pour les raisons mêmes qui ont été évoquées ci-dessus à l'appui de l'instauration d'une seconde assemblée à côté du Parlement européen, les structures qui paraissent « *bonnes* », pour reprendre l'appréciation portée par Jean Monnet dans ses Mémoires, sont « *une chambre des peuples élue au suffrage universel direct et un Sénat élu par les parlements nationaux* ».

Mais certaines voix, plus rares, ont plaidé pour que les membres de la seconde chambre représentent également les forces régionales. C'est ainsi que **les Amis de l'Europe**, association présidée par Etienne Davignon, ancien vice-président de la Commission, ont souhaité que la chambre Haute permette aux forces régionales, dont l'importance politique va croissant, de se faire entendre. Daniel Cohn-Bendit est allé dans le même sens en demandant que les membres de la seconde chambre soient « *choisis parmi les représentants des parlements nationaux et régionaux* ». L'idée peut paraître séduisante dans la mesure où certaines de ces régions, tels les Länder allemands, voient leurs compétences entamées par les normes communautaires et peuvent, de ce fait, avoir une réelle légitimité à défendre une juste application du principe de subsidiarité. Toutefois, ainsi que le remarquaient eux-mêmes **les Amis de l'Europe**, une représentation régionale est extrêmement complexe à mettre en

place en raison de l'hétérogénéité des statuts, des compétences et de l'importance des régions en Europe. Les difficultés que révèle l'expérience du Comité des régions sont particulièrement révélatrices à cet égard. Une implication et une participation plus forte des régions au système institutionnel de l'Union européenne nécessiteraient au préalable une harmonisation des régions sur le territoire de l'Union, ce qui ne paraît guère réaliste aujourd'hui.

Enfin, une tout autre conception est défendue par ceux qui appellent de leurs vœux une deuxième chambre composée de représentants des gouvernements des Etats. Cette conception, défendue par le président allemand, Johannes Rau, et tout récemment par le chancelier Gerhard Schröder, est totalement différente et pour la seconde chambre et pour le fonctionnement global des institutions de l'Union puisqu'il s'agit en fait de transformer le Conseil des ministres de l'Union en chambre représentant les Etats nationaux, à l'image du Bundesrat allemand. L'objectif n'est à l'évidence pas le même que celui qui est recherché par la mise en place d'un Sénat émanant des parlements nationaux, et il s'agit alors davantage de poser les bases d'un Etat fédéral que de renforcer la légitimité démocratique et de consolider l'identification des citoyens européens à leurs représentants dans le cadre d'une Fédération des Etats-nations.

Il semble apparaître un large accord pour laisser le soin à chacun des Etats membres de déterminer la désignation de ses membres au sein de la seconde chambre. Les raisons mêmes qui militent en faveur d'un Sénat européen amènent à considérer qu'il doit être composé de parlementaires nationaux. Mais il doit revenir à chaque parlement national de procéder à cette désignation selon la procédure de son choix. Et, si un Etat estime qu'il doit faire une place importante à l'expression des forces régionales, peut-être peut-il le faire en modulant la représentation de ses parlementaires entre les deux assemblées de son parlement. Rien n'empêcherait ainsi l'Allemagne de privilégier la représentation du Bundesrat afin de permettre aux Länder de participer aux travaux de la deuxième chambre européenne.

## **2. La répartition entre Etats**

Le débat demeure plus ouvert en ce qui concerne la répartition des sièges entre les Etats. Beaucoup ont plaidé en faveur d'une répartition égalitaire, tels le président de la République tchèque, Vaclav Havel, ou le Premier ministre belge, Guy Verhofstadt, et des voix se sont fait entendre également en ce sens en Autriche ou au Portugal. Comme le déclarait le président Vaclav Havel, *« alors que la première chambre, le Parlement actuel, refléterait la taille des différents Etats membres, la seconde renforcerait leur égalité : tous les Etats membres y auraient le même nombre de*

*représentants.* » Comme le soulignait en effet Daniel Cohn-Bendit, à l'instar du Sénat américain, la représentation de cette seconde chambre devrait être de type paritaire et non proportionnelle à la démographie de chaque pays, car « *elle aurait pour mission de représenter les intérêts des différents Etats* ».

Là encore, cependant, quelques propositions divergentes ont été formulées, quelquefois sous la forme interrogative. C'est ainsi que Joschka Fischer, évoquant une chambre des Etats, faisait remarquer que « *Aux Etats-Unis, tous les Etats élisent deux sénateurs alors qu'au Bundesrat le nombre de voix varie* ».

### **3. La recherche d'une simplification**

Un des principaux reproches adressés à l'idée d'un Sénat européen tient à l'inconvénient de rendre encore plus compliquée la structure de l'Union en ajoutant une institution à l'ensemble de celles qui sont déjà en place. C'est pourquoi un certain nombre de propositions ont été formulées afin de rationaliser les institutions parlementaires européennes.

C'est ainsi que Christopher Patten, après avoir suggéré que la seconde chambre, constituée par des délégués des parlements nationaux, définisse ce qu'il est nécessaire de décider au plan européen, et ce qui doit être laissé à la libre appréciation des nationaux, ajoutait que « *le Conseil économique et social, ainsi que le Comité des régions, seraient certainement appelés à s'y fondre* ».

D'autres – et notamment Jean-Claude Mignon, parlementaire en mission, en 1995 – ont suggéré que les délégations nationales au sein de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe composent le noyau du Sénat de l'Union européenne. Déjà, les délégations nationales à l'assemblée du Conseil de l'Europe et à l'assemblée de l'UEO sont identiques ; pourquoi ne pas confier à ces mêmes parlementaires nationaux une troisième mission dès lors qu'ils représentent un Etat membre de l'Union ?

Mais le sort de l'assemblée de l'UEO fait l'objet actuellement de nombreuses réflexions. Le transfert des fonctions opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne lui ont retiré en effet l'essentiel de son rôle au moment même où la politique de défense européenne prend corps. Le caractère intergouvernemental de cette politique empêche cependant que son contrôle soit exercé par le seul Parlement européen. On voit mal en effet le rôle que pourrait exercer ce dernier en matière budgétaire dès lors que le financement de la politique de défense demeure essentiellement un financement national. Il en découle donc fort logiquement l'idée de confier au Sénat européen les missions actuellement exercées par l'assemblée de l'UEO.

Enfin, certains remarquent que les parlements nationaux disposent déjà aujourd'hui d'un instrument de rencontre, de concertation et de débats : la COSAC. Mise en place en 1989, la COSAC s'est peu à peu affirmée, développant le dialogue entre les parlementaires et le Conseil de l'Union. Reconnue par le traité d'Amsterdam, elle est à présent en mesure d'adresser des contributions aux institutions de l'Union. Composée de représentants des parlements nationaux, chaque Etat étant représenté de manière paritaire, ne pourrait-elle être l'ébauche de ce Sénat européen ? Ne suffirait-il pas de lui adjoindre des compétences supplémentaires et d'affirmer son assise au sein des institutions reconnues par les traités ?

#### **D. QUELLES COMPÉTENCES POUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE ?**

L'ensemble des propositions formulées à propos des tâches que l'on pourrait confier à cette deuxième chambre peuvent être regroupées autour de trois missions :

- la participation à l'élaboration des normes,
- l'application du principe de subsidiarité ,
- le contrôle de l'exécutif.

##### **1. La participation à l'élaboration des normes**

C'est évidemment la conception qui prévaut dès lors que l'on estime que la deuxième chambre doit être composée de représentants des gouvernements des Etats, c'est-à-dire se substituer au Conseil des ministres de l'Union. C'est également le vœu du président Vaclav Havel, qui souhaite toutefois que la Constitution européenne définisse précisément « *les lois votées par les deux chambres et celle traitées par la première* ». On trouve un mécanisme similaire dans le projet de Constitution présenté par Alain Juppé et Jacques Toubon puisqu'on y lit que :

*« La Chambre des nations participera, au même titre que le Parlement, à l'élaboration et au vote des lois européennes avec, cependant, certains aménagements. Elle disposera d'une possibilité de blocage dans deux cas : pour les lois organiques, c'est-à-dire les lois élaborées pour l'application de la Constitution, ainsi que pour les projets de loi qui empièteraient sur la souveraineté des Etats. »*

C'est toutefois une conception très minoritaire dans l'ensemble des projets de deuxième chambre avancés au cours des dix dernières années. En effet, pour la plupart des promoteurs du Sénat européen, celui-ci n'aurait pas à adopter les normes communautaires et devrait être complémentaire du Parlement européen et non concurrent.

## 2. L'application du principe de subsidiarité

Depuis les premières analyses de Michel Poniowski en 1992, chacun se plaît à reconnaître la légitimité des parlements nationaux à intervenir dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité et l'intérêt de les inclure dans un dispositif permettant de faire effectivement respecter ce principe. D'Etienne Davignon à Leon Brittan ou Christopher Patten, de Jacques Chirac à Tony Blair, les avis convergent en ce sens.

En fait, de tous côtés, le diagnostic est le même : le principe de subsidiarité reste la plupart du temps ignoré. En France, à l'appui du projet de Constitution Juppé-Toubon, on remarque que : *« le principe de subsidiarité constitue un élément essentiel de l'équilibre du pouvoir entre l'Union et les Etats. Or, s'il est actuellement introduit dans les traités, son respect n'est pas clairement assuré. »* Et, en Allemagne, le président de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, Günter Hirsch, entendu par le Bundestag le 14 mars dernier, déclare : *« Jusqu'à maintenant le principe de subsidiarité n'a pas comblé les attentes et les espoirs fondés en lui. En particulier, dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, il est appliqué de manière très restrictive. »*

Dès lors que l'on estime que le principe de subsidiarité n'est pas seulement un principe juridique, mais aussi un principe politique, il convient d'en saisir un organe politique qui, pour les raisons que l'on a déjà exposées, pourrait avantageusement être le Sénat européen.

## 3. Le contrôle de l'exécutif

Au sein de l'Union européenne, le pouvoir exécutif est partagé entre la Commission et le Conseil. Dans le domaine communautaire, la Commission joue un rôle éminent puisqu'elle dispose du monopole de l'initiative, de compétences spécifiques tout au long du processus d'élaboration des normes, et qu'elle se voit souvent confier les tâches d'exécution. Pour la politique étrangère, pour la politique de défense ainsi que pour la partie des Affaires intérieures et de justice qui est demeurée hors du dispositif communautaire, le

rôle de la Commission est toutefois moins affirmé tandis que le Conseil dispose d'une marge de manoeuvre plus grande.

Or, si le Parlement européen est à l'évidence le mieux placé pour dialoguer avec la Commission et pour exercer sur elle tous les contrôles souhaitables, il est plus démuni vis-à-vis du Conseil qui reste largement hors de sa portée.

Sans doute chaque parlement national exerce-t-il, dans le cadre de chaque Etat membre, un dialogue et une fonction de contrôle à l'égard de son gouvernement. Mais nous avons vu déjà que cela ne saurait se substituer à un contrôle exercé de manière collective par les représentants de l'ensemble des parlements nationaux.

C'est pourquoi de nombreuses propositions ont été formulées afin de confier le débat sur ces questions à un Sénat européen. La sensibilité des citoyens aux questions de sécurité intérieure et l'expertise particulière que détiennent les parlements nationaux en matière de libertés publiques plaident en faveur d'une association étroite des parlements nationaux. Il en va de même pour la défense ou la politique étrangère dans la mesure où les décisions, budgétaires notamment, demeurent nationales et où il s'agit de réunir des ressources, de garantir le nombre de soldats retenu, et d'accéder à un niveau convenu de capacités pour des opérations spécifiques, chaque Etat membre gardant le contrôle de ses forces armées et étant libre de participer ou non à chaque opération. Il n'est donc pas surprenant que Tony Blair ait évoqué l'idée que la « *deuxième chambre puisse se développer jusqu'à assurer un contrôle démocratique, au niveau européen, de la politique étrangère et de sécurité commune* ».

## II. LES PROPOSITIONS POUR UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE

Au terme de cette revue des idées avancées au fil des ans à propos d'une deuxième chambre européenne, on peut dégager les raisons essentielles qui conduisent à recommander la mise en place du bicaméralisme dans les institutions de l'Union européenne.

D'abord, **mieux ancrer l'Europe dans chaque pays**. Déjà aujourd'hui, les institutions européennes paraissent lointaines, voire inaccessibles, pour les citoyens des quinze Etats membres. Cela ne pourra que s'accroître dans une Europe à vingt-cinq ou à trente Etats membres. Le rôle d'intercesseur, de médiateur, d'exutoire parfois, que joue le parlementaire national dans chaque pays ne peut être assumé aujourd'hui par les députés européens. L'instauration d'une deuxième chambre permettrait de restaurer le lien entre les parlements nationaux et les institutions européennes qui s'est relâché en 1979 avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Ensuite, **associer de manière plus harmonieuse petits et grands Etats à la construction européenne**. Le Conseil européen de Nice a montré l'écart qui s'était creusé entre les visions des petits et des grands Etats à l'égard du système institutionnel de l'Union. La crainte de n'être plus représenté au sein de la Commission, la baisse de l'importance relative au sein du Parlement européen, les effets de la repondération des voix au Conseil ont provoqué un raidissement de la plupart des Etats les moins peuplés de l'Union, qui ont évoqué le spectre du « directoire des grands ». Là encore, la mise en place d'une deuxième chambre où tous les Etats membres seraient représentés à égalité serait de nature à favoriser un consensus entre les Etats membres.

Enfin, **assurer un meilleur équilibre. Un meilleur équilibre au sein des institutions de l'Union en premier lieu**. Le Parlement européen, assemblée unique élue au suffrage universel direct, a considérablement alourdi son poids dans le triangle institutionnel, notamment à l'égard de la Commission. L'équilibre ne risque-t-il pas de se rompre à jamais et le Parlement européen pourra-t-il toujours résister aux tentations du régime d'assemblée ? La présence d'une deuxième chambre serait de nature à rééquilibrer l'ensemble institutionnel en plaçant, à côté du Parlement européen un peu déconnecté du quotidien, un élément de pondération directement relié aux réalités nationales. **Un meilleur équilibre aussi entre l'Union et les Etats membres** grâce à une attention plus soutenue à une application constante du principe de subsidiarité. Les institutions actuelles de l'Union, naturellement portées à la centralisation, seraient contrebalancées par une

deuxième chambre qui, par sa composition, serait davantage encline à privilégier la décentralisation.

**L'Europe ne doit pas être laissée aux seuls spécialistes.** Cela est vrai pour les parlementaires, comme pour les ministres ou pour les fonctionnaires. Le Parlement européen, lorsqu'il était composé de parlementaires nationaux, comprenait de nombreux responsables éminents des forces politiques des différents Etats membres. Cela est moins aisé depuis l'élection au suffrage universel direct, et le Parlement européen tend à n'être plus composé que de parlementaires qui s'occupent de l'Europe et d'elle seule tout au long de l'année, se détachant par là même des contextes politiques nationaux. Une deuxième chambre européenne aurait sans doute pour effet de favoriser la participation de parlementaires nationaux éminents aux débats européens.

Mais, pour la deuxième chambre européenne, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres éléments du débat sur les institutions européennes ou sur l'avenir de l'Union, le même terme recouvre des significations très différentes, ce qui a pour effet d'entraîner des confusions et de compliquer singulièrement les discussions. C'est pourquoi il ne suffit pas de se prononcer en faveur d'une deuxième chambre européenne, mais il faut expliquer quelle deuxième chambre européenne est susceptible de répondre le mieux à ces deux objectifs que sont, d'une part, la démocratisation de l'Union, et, d'autre part, la meilleure association des Etats à l'Union. **Qu'on l'appelle Sénat européen, Chambre des Etats, Chambre des Nations, Comité des Parlements ou Congrès, il convient donc de dessiner les caractéristiques principales de cette assemblée, c'est-à-dire sa composition et ses compétences.**

#### A. QUELS MEMBRES ?

##### 1. Des parlementaires nationaux

Nous avons vu que trois propositions ont été formulées pour le mode de désignation de ses membres : des représentants des parlements nationaux, des représentants des régions, des représentants des gouvernements.

Cette dernière hypothèse correspondrait à un changement complet des institutions de l'Union. En effet, le Conseil des ministres deviendrait la deuxième Chambre ; la Commission assumerait seule l'exécutif de l'Union, que ce soit pour les affaires communautaires, pour la politique étrangère, pour la défense ou pour les questions de justice et de police ; enfin, le Conseil européen disparaîtrait purement et simplement. On peut douter qu'il soit

judicieux de couper ainsi les gouvernements nationaux de l'exécutif de l'Union. Comment croire en effet que les gouvernements allemand, britannique ou français, pour ne prendre que ces trois exemples, se sentiront impliqués et liés par les décisions d'un exécutif dont ils ne seront pas partie prenante. On peut se demander aussi si faire de la Commission le Gouvernement de l'Union répond au souhait de rapprocher les institutions européennes des citoyens. Mais, au surplus, on doit constater qu'une telle deuxième Chambre ne réglerait en rien la question du déficit démocratique de l'Union. On peut même penser qu'une telle solution aurait pour effet d'aggraver l'incompréhension des citoyens pour les institutions européennes et qu'elle les en éloignerait encore davantage.

Choisir les membres de la deuxième Chambre parmi les représentants des régions pourrait sembler séduisant. Mais, comme l'a montré le fonctionnement du Comité des régions, cette idée s'est heurtée à l'inexistence d'un fait régional homogène au sein de l'Union. Tout sépare les régions selon les Etats membres auxquels elles appartiennent, que ce soit la taille, que ce soient les compétences ou que ce soit l'influence ; certains Etats membres sont même dépourvus d'un échelon régional.

Dès lors, il apparaît clairement que la **deuxième chambre doit être composée de représentants des parlements nationaux**. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si c'est la solution préconisée par la très grande majorité de ceux qui ont participé au débat sur le bicaméralisme européen. L'Union ne peut continuer de se développer avec l'acceptation de ses peuples que si ses institutions parviennent à maintenir un lien constant entre le niveau européen et le niveau national. Ce lien existe au sein de l'exécutif européen avec la Commission et le Conseil ; il a été rompu au sein du législatif avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et il ne peut être rétabli que par la coexistence d'une assemblée élue au suffrage universel direct et d'une assemblée composée de représentants des parlements nationaux.

## 2. Une répartition égalitaire entre Etats

Deux propositions ont été avancées : soit une répartition égalitaire entre les Etats, à l'image du Sénat américain, soit une représentation de un à deux selon la population des Etats membres, à l'image du Bundesrat allemand. J'ai moi-même longtemps hésité sur ce point et l'on peut trouver des arguments convaincants en faveur de l'une comme de l'autre de ces deux options. Mais, finalement, je crois qu'il est préférable de retenir **une répartition égalitaire entre Etats**.

D'abord parce qu'une des compétences principales de cette deuxième Chambre doit être de veiller à l'application du principe de subsidiarité et que, pour cette mission qui touche à la répartition des actions entre les Etats et l'Union, il est logique que tous les Etats, quelle que soit leur taille, soient placés sur un pied d'égalité.

Ensuite, parce que les querelles qui ont déchiré les Quinze depuis la Conférence intergouvernementale qui a préparé le traité d'Amsterdam jusqu'au Conseil européen de Nice ont montré combien les petits Etats étaient traumatisés par la crainte d'être relégués à l'arrière plan et de ne plus guère compter dans les institutions de l'Union. Or, autant il pouvait paraître nécessaire de procéder à une repondération des voix au sein du Conseil, autant il semble inutile de minorer la place des plus petits Etats au sein d'une deuxième Chambre. Il apparaît donc que les inconvénients psychologiques d'une répartition inégalitaire l'emporteraient de beaucoup sur les avantages en termes de juste représentation.

### 3. Une certaine simplification

Dernier point à propos de la composition de la deuxième chambre : **convient-il de simplifier les institutions et de regrouper entre elles plusieurs assemblées ?** Il va de soi qu'un tel regroupement permettrait d'apporter une réponse à ceux qui estiment que la création d'une deuxième chambre européenne alourdirait les institutions européennes.

Dès lors que la deuxième chambre est composée de représentants des parlements nationaux, la fusion avec le Comité économique et social ou le Comité des régions n'est pas envisageable.

Il ne paraît guère possible non plus d'envisager un regroupement avec les délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. D'abord en raison de la représentation égalitaire des Etats au sein de la deuxième Chambre, alors que le nombre des représentants au sein de l'Assemblée du Conseil de l'Europe diffère selon les Etats. Ensuite parce que les questions traitées dans ces deux instances sont de nature différente. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont des organisations qui ont chacune leur sphère de compétences et le recoupement entre les deux est très limité. Enfin, parce que ma propre expérience m'amène à constater que, si une organisation très rigoureuse de mon temps me permet de remplir à la fois ma mission de sénateur et celle de membre de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, il me serait à l'évidence impossible d'y adjoindre une troisième mission au sein d'un Sénat européen.

En revanche, il apparaît aujourd'hui que l'Assemblée de l'UEO doit connaître à brève échéance une transformation importante en raison du transfert à l'Union européenne des fonctions opérationnelles de l'UEO et, comme il ne paraît guère possible de transférer les compétences de l'Assemblée de l'UEO au Parlement européen puisque le financement de la politique de défense demeure essentiellement un financement national, il semble logique de **confier à la deuxième chambre européenne les missions actuellement exercées par l'Assemblée de l'UEO.**

Enfin, depuis 1989, des représentants des parlements nationaux se retrouvent chaque semestre au sein de la COSAC et la répartition de ces parlementaires nationaux y est égalitaire. On pourrait donc sans difficultés retenir l'idée que **la COSAC viendrait se fondre dans la deuxième chambre européenne.** En quelque sorte, on pourrait dire que la COSAC aurait été ainsi un peu la préfiguration de cette deuxième chambre.

De ce fait, la création d'une deuxième chambre européenne ne se traduirait pas par une complication du système institutionnel puisque la deuxième chambre se substituerait à une assemblée existante, l'assemblée de l'UEO, et à une quasi assemblée naissante, la COSAC. Sans doute le Comité économique et social et le Comité des régions subsisteraient-ils aux côtés des deux assemblées parlementaires européennes. Mais ces deux Comités, qui, aux termes des traités, ont vocation à être « consultés » par le Conseil ou par la Commission, ont essentiellement pour but, dans l'optique d'une bonne gouvernance, de favoriser la concertation entre l'Union et la société civile qui s'exprime tant par le biais des organisations professionnelles que par celui des forces régionales ; ils ne peuvent donc être mis sur le même plan que des assemblées parlementaires rassemblant des élus des peuples de l'Union.

## ***B. QUELLES COMPÉTENCES ?***

### **1. L'application du principe de subsidiarité**

La deuxième chambre doit-elle participer à l'examen et au vote des normes communautaires ?

La réponse devrait être positive si elle était composée des représentants des gouvernements puisque ce serait alors le Conseil des ministres qui deviendrait le Sénat européen. Mais, dès lors que l'on retient l'hypothèse d'une deuxième chambre composée de représentants des parlements nationaux, lui confier l'examen et le vote des textes communautaires aboutirait à mettre en place une structure dans laquelle les

textes européens feraient successivement l'objet d'un examen et d'un vote dans trois instances différentes, ce qui paraît à l'évidence d'une lourdeur excessive. Je crois d'ailleurs que c'est parce qu'ils ont ce schéma en tête que beaucoup de membres du Parlement européen assimilent la création d'un Sénat européen à l'institution d'une troisième chambre européenne. Pour ma part, il me semble que **la deuxième chambre européenne ne doit pas avoir la même mission que le Parlement européen en matière de normes communautaires et qu'elle ne doit pas être appelée à voter celles-ci.**

En revanche, elle doit avoir **un rôle essentiel dans l'application du principe de subsidiarité**, car, en ce domaine, il apparaît clairement qu'elle ne fera double emploi avec aucune autre institution de l'Union. Bien au contraire, elle introduira un élément de contreponds et d'équilibre face au triangle institutionnel dont chaque élément a, pour des raisons qui lui sont propres, tendance à privilégier l'intervention communautaire par rapport à l'intervention nationale.

Comment pourrait-elle intervenir en matière de subsidiarité ?

D'abord par des débats qui permettraient de dégager des principes d'application pour la subsidiarité et qui en éclaireraient l'application dans certains domaines particuliers. Mais surtout **la deuxième chambre européenne devrait avoir la possibilité d'examiner au regard de la subsidiarité tout texte communautaire en cours d'élaboration et de décider que sa mise en œuvre est subordonnée à un contrôle par la Cour de justice de sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.** On pourrait à cet effet imaginer le mécanisme suivant :

– dès lors qu'une délégation nationale au sein de la deuxième chambre européenne en formulerait la demande, la deuxième chambre examinerait un texte communautaire en gestation au regard du principe de subsidiarité ;

– la deuxième chambre européenne pourrait alors décider que le texte lui paraît conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ou décider qu'il lui paraît critiquable, en tout ou en partie, au regard de ces principes ;

– elle voterait alors une résolution exprimant ses critiques ou ses doutes et déciderait la saisine de la Cour de justice ;

– la Cour de justice serait alors amenée à examiner ce texte dès son adoption finale par les institutions de l'Union et à se prononcer dans un délai de six semaines sur sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Nous aurions ainsi une combinaison entre l'approche politique et l'approche juridique de la subsidiarité. Ce principe n'est en effet pas un principe purement juridique, mais il ne peut être non plus un principe uniquement politique.

## 2. Le contrôle

**Au-delà de cette mission principale en matière de subsidiarité qui l'amènerait à prendre des décisions (la saisine de la Cour de justice), il serait souhaitable de confier également à la deuxième chambre une mission consultative.**

Je crois qu'elle devrait **reprendre les activités de contrôle qu'exerce l'Assemblée de l'UEO en matière de défense** ; de manière générale, il serait bon qu'elle puisse établir un dialogue avec le Conseil et organiser des débats sur les activités de défense et sur celles ressortissant de la politique étrangère et de sécurité communes.

Je crois aussi qu'il serait heureux qu'elle puisse avoir les mêmes échanges sur les questions relevant du troisième pilier de l'Union, c'est-à-dire en matière de **justice et d'affaires intérieures**. Qui, en effet, pour ces questions si sensibles et si proches des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens, est mieux placé que les parlementaires nationaux pour stimuler les gouvernements lorsque cela paraît nécessaire, pour réorienter leurs actions lorsque cela paraît utile ?

Dans tous ces domaines où l'intergouvernemental domine et où, de ce fait, le Parlement européen ne peut pleinement jouer le rôle de contrôleur, la deuxième chambre européenne pourrait utilement faire entendre la voix des parlements nationaux.

Elle pourrait aussi tenir des **débats généraux** sur l'avenir de l'Union et débattre chaque année de l'état de l'Union ; peut-être même pourrait-elle – ainsi que le suggérait le Président Giscard d'Estaing – entendre les dirigeants de la Banque centrale européenne exposer les objectifs de leur politique monétaire.

### *C. QUELLES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT ?*

Enfin, il est nécessaire d'aborder quelques modalités du fonctionnement de la deuxième chambre européenne. Il est en effet essentiel que cette assemblée privilégie la légèreté et qu'elle évite la tentation que

connaissent toutes les assemblées parlementaires d'étendre sans cesse leurs activités et leurs périodes de fonctionnement.

Il s'agit avant tout de rétablir le lien entre les Parlements nationaux et les institutions de l'Union. Pour cela, **les membres de la deuxième chambre européenne doivent rester avant tout des parlementaires nationaux et ils doivent continuer de participer pleinement aux activités de leurs assemblées respectives.** Ce n'est qu'ainsi que l'on maximisera les effets du double mandat en en minimisant les inconvénients qui tiennent à la difficulté de mener à bien deux activités.

Il me semble donc que **la deuxième chambre européenne devrait avoir environ six sessions par an, chaque session durant une journée et demie.** L'expérience de la COSAC est à cet égard pleine d'enseignement. Chaque réunion de la COSAC dure un jour et demi et généralement la réunion se tient un lundi et un mardi matin. Le résultat apparaît clairement : la présence des parlementaires à la COSAC est impressionnante car il est possible à un membre de la COSAC de participer à l'intégralité de la réunion tout en regagnant son assemblée nationale dès le mardi soir. Avec une bonne préparation technique et le recours aux moyens modernes de communication, je ne doute pas que six sessions d'un jour et demi devraient suffire au Sénat européen pour remplir avec efficacité et succès les missions qui lui seraient confiées.

J'ajoute que, **sur les six sessions annuelles, il serait judicieux qu'une session se tienne chaque semestre à l'invitation du Parlement du pays qui exerce la présidence dans l'Union.** Sans doute la simplicité et la facilité conduiraient-elles à privilégier un lieu unique et fixe. Mais je suis convaincu que la démocratie dans l'Union passe par la dissémination des réunions parlementaires sur le territoire de l'Union. Déjà, aujourd'hui, la réunion de la COSAC se tient ainsi chaque semestre à l'invitation du Parlement du pays qui exerce la présidence. Aucune lourdeur supplémentaire n'apparaîtrait donc dès lors que la COSAC viendrait se fondre dans le Sénat européen.

Mais l'activité de cette deuxième chambre aurait alors sans nul doute un meilleur écho et contribuerait ainsi davantage à la résorption du problème de légitimité dont souffre l'Union. Or, c'est bien là le but que nous voulons atteindre en préconisant la création d'une deuxième chambre européenne.

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation s'est réunie le mercredi 13 juin 2001 pour l'examen du présent rapport.*

### **M. Hubert Haenel :**

Ce rapport constitue une remarquable démonstration en faveur d'une deuxième chambre européenne. Il ne s'agit pas de transposer, au niveau européen, le modèle bicaméral français car, comme vous l'avez souligné, il existe des raisons spécifiques qui militent en faveur d'une deuxième chambre au sein des institutions européennes, qui dépassent la problématique du bicaméralisme au niveau national.

Votre travail constitue une contribution extrêmement utile au débat national sur l'avenir de l'Union européenne ; et il mérite également d'être porté au niveau européen, dans le cadre de la COSAC notamment.

### **M. Lucien Lanier :**

Je suis entièrement d'accord avec les propos de Daniel Hoeffel. Le thème de la deuxième chambre constitue l'un des sujets de réflexion majeurs pour l'avenir de l'Europe.

Je partage sa vision sur ce que pourrait être la deuxième chambre. En particulier, je pense qu'il a évité deux écueils : le fédéralisme régional et la création d'une assemblée pléthorique, faisant double emploi avec le Parlement européen.

A l'inverse, une deuxième chambre composée de représentants des parlements nationaux présente plusieurs avantages, dont celui de réconcilier les grands et les petits États. Je trouve aussi que l'idée d'une simplification des différents organes européens est excellente. Je pense en particulier à la COSAC, organe qui a certes son intérêt, mais qui n'a aucun pouvoir de décision et n'est pas investie de missions précises, ce qui fait que ses débats ne peuvent avoir de véritable impact.

Je suis donc d'accord avec vos propositions, mais il serait peut-être souhaitable de définir plus précisément les relations de cette deuxième chambre avec le Parlement européen tel qu'il existe actuellement.

Je pense aussi qu'une deuxième chambre pourrait être une instance de réflexion très utile en vue d'une future Constitution européenne.

**M. James Bordas :**

J'ai beaucoup apprécié l'exposé de notre collègue. D'autant plus, qu'étant moi-même membre de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), je voudrais insister sur le lien entre ce thème et le débat actuel sur l'avenir de l'UEO. La semaine prochaine, nous allons, en effet, discuter de cette question et du budget de cette organisation. Ce même débat existe également au sein des assemblées du Conseil de l'Europe et de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). On voit que chaque assemblée interparlementaire a tendance à défendre son existence et ses compétences et qu'une simplification n'est pas chose facile.

Je souscris pleinement à l'idée d'une deuxième chambre. Ma seule inquiétude réside dans la difficulté de concilier le mandat parlementaire avec le rôle de délégué français au sein d'organismes parlementaires internationaux. Ces difficultés, très matérielles, entraînent souvent une faible présence des représentants français et un émiettement des positions françaises. Elles ne permettent pas à la France de bien défendre ses intérêts au sein de ces instances internationales. Il faut donc aborder de front ces problèmes. Pour ma part, je suis favorable à la suppression de l'assemblée parlementaire de l'UEO, dans le cas où la deuxième chambre serait créée.

**M. Maurice Blin :**

Votre démonstration, très convaincante, m'amène à vous poser trois questions.

Vous vous prononcez pour une représentation égalitaire entre États. C'est l'exemple des États-Unis où le Montana, avec 1,3 million d'habitants, a autant de sénateurs que la Californie, qui compte plus de 40 millions d'habitants. Transposé au niveau européen, ce modèle entraînerait une représentation égale du Luxembourg (450 000 habitants) et de l'Allemagne (82 millions d'habitants). Or, on peut constater que la disparité est plus forte.

La deuxième objection à l'idée d'une représentation égalitaire entre États réside dans le risque d'une coalition de petits États, qui pourrait constituer une force d'obstruction. Certains pourraient mettre en avant l'exemple du Sénat américain, mais on oublie trop souvent qu'aux États-Unis, le pouvoir du Sénat est contrebalancé par la Chambre des représentants et, surtout, par le président. Or, il n'existe pas de président élu au suffrage universel direct au sein de l'Union européenne.

En matière de compétences, je voudrais savoir ce que vous envisagez en matière budgétaire. Je déplore, en effet, la situation actuelle où

les dépenses sont votées par le Parlement européen, alors que les recettes le sont par les Parlements nationaux. Ne serait-il pas souhaitable que la deuxième chambre ait un droit de regard sur le budget de l'Union européenne ?

**M. Aymeri de Montesquiou :**

Notre collègue Daniel Hoeffel a su naviguer entre les écueils. Je rejoindrai, par ailleurs, les observations formulées par notre collègue Maurice Blin. Je crois, en effet, que le président constitue l'un des piliers essentiels de la démocratie américaine. Je voudrais également faire observer qu'à partir du moment où il y aurait une représentation égalitaire des États au sein de la deuxième chambre, il faudrait également assurer une meilleure représentativité démographique des députés européens, et aller vers une procédure électorale uniforme au niveau européen. La question de la composition de la Commission pourrait se trouver dédramatisée par la création d'une seconde Chambre égalitaire. La formule d'un commissaire par Etat membre me paraît contraire à la finalité que doit poursuivre la Commission. Il faut trouver un équilibre qui rassure tous les Etats, de manière qu'une évolution soit possible, ultérieurement, sur la composition de la Commission.

**M. Jacques Oudin :**

Je m'interroge sur l'utilité d'entrer dans le détail des attributions de la deuxième chambre. Cela risque, en effet, de susciter des discussions sans fin. Ne serait-il pas préférable de s'en tenir au principe d'une deuxième chambre, en renvoyant les modalités à plus tard ?

De plus, la problématique de la deuxième chambre est indissociable d'autres questions liées au débat sur la Constitution de l'Union européenne, puisqu'il existe un équilibre au sein du système communautaire entre la représentation des États, d'une part, la représentation des peuples, d'autre part.

Je partage également l'idée de Maurice Blin sur les compétences budgétaires, et la nécessité d'une compétence en matière de contrôle du principe de subsidiarité.

**M. Hubert Haenel :**

Avant de donner la parole à Daniel Hoeffel pour qu'il réponde à vos interrogations, je voudrais souligner que le rôle des parlements nationaux constitue l'un des quatre thèmes retenus pour la prochaine conférence intergouvernementale. La création d'une deuxième chambre fait donc pleinement partie du débat sur l'avenir de l'Union.

**M. Daniel Hoeffel :**

Je voudrais vous remercier pour vos contributions à ce débat, qui reste ouvert.

Je voudrais également dire un mot sur l'intitulé. Le terme de « Sénat européen » pourrait très bien s'appliquer à la deuxième chambre. D'autres dénominations sont possible comme « Chambre des parlements », « Chambre des États », « Congrès » ou « Conseil des États ». La notion de « deuxième chambre » présente l'avantage d'être neutre à l'égard de ces possibilités. Il est important de souligner aussi que cette problématique est spécifique à l'Union européenne et qu'elle doit être distinguée du débat sur le bicaméralisme, tel qu'il existe au niveau national.

Notre collègue Lucien Lanier a souligné la nécessité de clarifier les relations entre le Parlement européen et la future deuxième chambre. Je partage son point de vue. Une fois que la création de la deuxième chambre sera acquise, ses rapports avec le Parlement européen devront être définis avec précision. Il ne s'agit en aucun cas d'instaurer un bicamérisme tel que nous le connaissons à l'échelon national. Il faut en effet que les membres de la deuxième Chambre européenne restent des parlementaires nationaux avant tout.

Je remercie notre collègue James Bordas d'avoir perçu mon souci de simplifier les organes existants. Je partage également son opinion sur la difficulté de concilier le mandat de parlementaire national et celui de membre des délégations françaises aux assemblées parlementaires européennes. Je ne citerai qu'un seul exemple. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se réunira prochainement, alors qu'au même moment aura lieu au Sénat le débat sur la ratification du traité de Nice. Où sera, ce jour là, notre devoir d'être présents ? Au Sénat d'où nous tirons notre légitimité ou au sein du Conseil de l'Europe où il est important que la France fasse entendre sa voix ? D'où ma proposition, selon laquelle la deuxième chambre se réunirait six fois par an, en début de semaine, pour une journée et demie, afin de ne pas interférer avec le travail parlementaire.

A propos de la remarque de notre collègue Maurice Blin, je me demande si la réaction actuelle des petits pays ne constitue pas plutôt une attitude défensive née de la crainte d'un « directoire des grands ». Dès lors que l'on mettra en place une représentation égalitaire des États au sein de la deuxième chambre, je crois que les petits pays se sentiront rassurés.

Je pense, par ailleurs, qu'au stade actuel, il ne serait pas souhaitable de conférer des compétences budgétaires précises à la deuxième chambre. En effet, dès lors que le conseil des ministres vote sur le budget, un équilibre

existe déjà avec le Parlement européen. En revanche, il m'apparaît tout à fait possible et souhaitable de prévoir, dans le cadre des débats généraux sur l'Union organisés au sein de la deuxième chambre, un débat d'orientation budgétaire.

Je partage les observations d'Aymeri de Montesquiou sur la nécessité d'une modification du mode d'élection des députés européens. Je me souviens que, en 1979 et en 1984, les grandes figures politiques nationales siégeaient encore au Parlement européen, alors qu'aujourd'hui, si elles conduisent encore les listes électorales, elles ne cherchent généralement pas à s'impliquer dans les travaux de cette assemblée. Il faut donc trouver un moyen d'harmoniser le mode d'élection des députés européens au sein de l'Union. A cet égard, le système le plus mauvais est celui des listes nationales qui ne permet pas d'établir un lien entre l'élu et les citoyens.

Je suis également d'accord avec lui lorsqu'il considère que la représentation égalitaire des États au sein de la deuxième chambre entraînerait des conditions plus propices pour envisager de revenir un jour, dans un climat dédramatisé, sur l'idée d'un commissaire par État membre, dans le cadre d'un équilibre global acceptable par tous.

Je partage, enfin, l'idée de Jacques Oudin selon laquelle les modalités de la deuxième chambre doivent faire l'objet d'un débat au niveau européen. Je considère, néanmoins, qu'il est nécessaire d'esquisser quelques grandes orientations, en particulier à propos de ses compétences, afin de déterminer à quoi servirait cette deuxième chambre et d'éviter que celle-ci ne devienne un « parlement européen bis ».

\*

*A l'issue du débat, la délégation a approuvé à l'unanimité ce rapport.*

Au moment où l'Union européenne va connaître la plus grande mutation de son histoire avec l'élargissement, plusieurs dirigeants des Etats membres ont suggéré la création d'une deuxième Chambre européenne afin de mieux assurer la démocratie dans l'Union et de mieux associer les Etats à la construction européenne.

Dans ce rapport, la délégation du Sénat propose qu'une deuxième Chambre composée de parlementaires nationaux, dans laquelle chaque Etat membre serait représenté par le même nombre de parlementaires, joue un rôle essentiel dans l'application du principe de subsidiarité et assure une fonction de contrôle en matière de défense européenne et de politique étrangère commune ainsi que pour les questions de justice et d'affaires intérieures, c'est-à-dire dans les domaines où l'intergouvernemental domine et où, de ce fait, le Parlement européen ne peut jouer pleinement le rôle de contrôleur.