

La crise économique et financière à l'épreuve du contrôle parlementaire national et européen (2008-2018). Les frontières nouvelles du parlementarisme dans l'Union européenne.

Didier Blanc
Professeur des Universités,
Université Toulouse I Capitole
Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé (IRDEIC) EA 4211

Mai 68 nous a appris qu'il fallait toujours se méfier des slogans et de leur beauté vénéneuse, toujours réducteur, c'est leur vice autant que leur vertu, ils sont parfois mensongers. Appartient à cette catégorie la formule lancée le 1^{er} décembre 2009 par le président du Bundestag, Norbert Lammert devant l'Université Humboldt de Berlin, qualifiant le traité de Lisbonne de « traité des parlements ». La crise de 2008 a révélé que l'appréciation était excessive au regard du faible rôle joué par le Parlement européen et les parlements nationaux dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire (ci-après UEM). Depuis son déclenchement jusqu'à nos jours, cette période présente un triple intérêt s'agissant de la place des parlements dans le système institutionnel interne et européen.

Juridique d'abord, dans la mesure où elle est marquée du sceau d'un renouveau parlementaire consécutif à des modifications contemporaines, qu'elle procède de la double révision constitutionnelle de février et de juillet de 2008 ou du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 et rehaussé par le traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012 (ci-après TSCG). Historique ensuite, puisque 2008 est l'année retenue pour identifier la survenance de la crise financière, économique, puis sociale ayant parcouru le monde entier. Or, celle-ci a agi à la manière d'un révélateur, en soulignant la faiblesse de l'institution parlementaire dans la gouvernance de l'UEM¹. D'où ce constat unanimement partagé par ses membres français et européens : son approfondissement « doit aller de pair avec le renforcement de la légitimité démocratique (...) qui doit être obtenu par une participation plus importante et en temps opportun du Parlement européen et des parlements nationaux »². Prospectif enfin, dans la mesure où en 2018, non seulement les réalisations annoncées dans le sillon de la crise sont connues³, mais celles à venir forment un écheveau de propositions ayant en commun d'accorder une faible place à ces figures centrales de la démocratie représentative que sont le Parlement européen et les parlements nationaux. Cette perspective renvoie aux réactions nées immédiatement de la crise, le premier mouvement de la Commission étant d'y répondre par des considérations techniques, le Parlement européen et les parlements nationaux échappant totalement à ses réflexions formées dans l'urgence⁴. Pourtant, dès le déclenchement de la crise une relation étroite existe entre les réponses à y apporter et l'implication plus forte des parlements, tant leur marginalisation est aussi difficile à supporter que criante.

¹ V. F. Allemand et F. Martucci, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *CDE*, 2012, n°1, p. 17 et s. ; C. Degryse, « La nouvelle gouvernance économique et monétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, n° 23, (82 p.).

² Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 contenant des recommandations à la Commission sur l'amélioration de la gouvernance économique et du cadre de stabilité de l'Union, en particulier dans la zone euro considérant AF. Cette résolution définit pour l'essentiel la position du Parlement européen à l'égard de la crise économique et financière et les réponses à y apporter (2009/2182(INI)).

³ V. C. Fasone, « Taking budgetary powers away from national parliaments? On parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis », *EUI Working papers*, 2015/37. Du même auteur : « Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? », *European Law Journal*, 2014, vol. 20/22, p. 164 et s.

⁴ V. Communication de la Commission, De la crise financière à la reprise : un cadre d'action européen, COM(2008) 706 final, 29 octobre 2008.

« Il avait fallu une décennie d'efforts pour construire un cadre institutionnel démocratique unique, et voilà que la crise le mettait à bas avant même qu'il ait pu servir »⁵. Excessive en ce que le traité de Lisbonne n'octroie que peu de pouvoirs au Parlement européen s'agissant de l'UEM, cette appréciation est parfaitement fondée, cantonné qu'il est à un rôle de spectateur s'agissant des éléments de réponse apportés à la crise. En quelques mois, l'observateur assiste au passage d'un « traité des parlements » à la crise des parlements⁶. Ce phénomène n'échappe pas au principal intéressé, comme l'affirmation suivante du Parlement européen l'atteste : « en raison de la crise actuelle et de la façon dont certaines mesures contre la crise ont été prises, le débat sur la nécessité de démocratiser davantage les procédures décisionnelles au sein l'UEM a pris de nouvelles proportions »⁷. La collision entre les deux est un facteur de cristallisation d'un renouveau susceptible de redéfinir les frontières du parlementarisme à la fois au niveau interne et au niveau européen, en réponse selon les propres termes du président du Parlement européen devant la Commission : « à la création accélérée de zones déparlementarisées » générées par la crise de 2008⁸. Au point que les interrogations concernant la faiblesse de la participation parlementaire sont portées, au sortir de la crise, hors du cénacle habituel des spécialistes de la chose européenne et suscitent un projet de traité de démocratisation de la zone euro issu de réflexions académiques⁹.

De son côté, les prérogatives que tient le Parlement français en relation avec la construction européenne évoluent au gré de développements dont elles épousent le rythme. En 1979, l'élection du Parlement européen, en rompant le lien organique entre les parlements des Etats membres et le Parlement européen, est à l'origine de la création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes, devenues en 2008 Commission des affaires européennes (ci-après CAE)¹⁰. Ces organes parlementaires témoignent également sur le plan organique et fonctionnel d'un renouveau. Il est réalisé à la faveur de la révision constitutionnelle de 2008 et non de celle du 4 février 2008 rendue nécessaire par la ratification du traité de Lisbonne¹¹. Dans l'esprit du constituant, les changements opérés participent de l'une des trois orientations contenues dans l'exposé des motifs : « Un Parlement profondément renforcé »¹². S'agissant en particulier de son rôle en matière européenne dans le prolongement des réflexions du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, présidé par Edouard Balladur, l'objectif est d'en faire un acteur de la politique européenne de la France¹³. Deux mesures relayées par le constituant sont avancées : la création dans chaque assemblée d'un Comité des affaires européennes et l'extension du domaine de l'article 88-4 C au terme duquel, depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, les assemblées peuvent exprimer leurs préoccupations en matière européenne en adoptant des résolutions adressées au gouvernement. La transformation des délégations parlementaires spécialisées dans les affaires européennes en

⁵ A. Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, La république des idées, Seuil, 2014, p. 21.

⁶ V. F. Allemand et F. Martucci, « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Débats et politiques*, Revue de l'OFCE, 2014/3, p. 115 et s.

⁷ Résolution du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe «Vers une véritable Union économique et monétaire» (2012/2151(INI), considérant DR.

⁸ Allocution de M. Martin Schulz, Président du Parlement européen faite devant les membres de la Commission européenne le 25 avril 2012, http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz-2012-2014/fr/press/press_release_speeches/speeches/sp-2012/sp-2012-april/pd/speech-by-ep-president

⁹ S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, 2017. Pour une analyse, B. Crum, « Making Democracy the Priority in EU Economic Governance: Four Theses on the Foundations of the T-Dem Project », *European Papers*, Vol. 3, 2018, n° 1 (en ligne).

¹⁰ Article 43 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n°171, 24 juillet 2008, p. 11890.

¹¹ Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution JORF n°30, 5 février 2008, p. 2202.

¹² Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République n°820, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, p. 3.

¹³ *Une Vème République plus démocratique*, La documentation française, p. 58.

commission, certes d'une nature particulière, illustre dans cet esprit une promotion institutionnelle. Longtemps serpent de mer du droit parlementaire¹⁴, ce passage statutaire de délégation à commission en fait les agents d'un nouveau parlementaire dans un contexte constitutionnel plus favorable.

Au même moment, le traité de Lisbonne permet au Parlement européen d'accéder formellement au rang de colégislateur et de manière plus générale de conforter son positionnement institutionnel au sein de l'Union. Cette consécration couronne un mouvement entamé dès l'Acte unique européen et visant à promouvoir le Parlement européen en raison de son assise démocratique. Plus qu'un renouveau, sa place témoigne d'un profond processus de parlementarisation de l'Union, lequel étend son emprise sur des domaines tels que l'UEM. Outre l'instauration de la procédure législative ordinaire, le traité de Lisbonne œuvre à une simplification législative en abrogeant la procédure de coopération¹⁵. S'analysant comme un veto suspensif formé à l'encontre du Conseil, cette procédure avait pour domaine exclusif depuis le traité d'Amsterdam l'UEM. Or, sa disparition a entraîné une substitution procédurale tantôt au bénéfice de la procédure législative ordinaire¹⁶ tantôt en retenant la seule consultation du Parlement européen¹⁷. Cette procédure, désormais nommée « procédure législative spéciale » traduit un recul, certes isolé mais réel, des prérogatives parlementaires¹⁸. Enfin, cas de figure plus marginal, la procédure d'avis conforme, qui confère un pouvoir de co-décision passif au Parlement européen, est remplacée par sa seule consultation¹⁹. Il s'agit d'un recul supplémentaire de son rôle s'agissant de l'UEM. Toutefois, le traité de Lisbonne permet par le biais de la technique dite de la « clause passerelle » de passer d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire conformément à l'art. 48 § 7 TUE.

En dépit de cette fragmentation des modes d'intervention du Parlement européen, il a pu endosser les habits du législateur pour la plupart des textes formant l'ossature de l'UEM depuis 2008 à commencer par le Six-Pack. Ce paquet législatif formé de six textes, dont cinq règlements et une directive, a été adopté pour quatre d'entre eux au terme de la procédure législative ordinaire plaçant sur un pied d'égalité le Parlement européen et le Conseil²⁰. Quant aux deux règlements formant le Two-Pack, ils procèdent pareillement de cette coproduction législative²¹. Par la suite, l'approfondissement de l'UEM tel qu'envisagé par la Commission européenne au terme d'une phase I²² ayant pour objet de compléter l'Union bancaire²³ est réalisé sur le fondement de l'article

¹⁴ V. D. Blanc, « Le rôle des assemblées parlementaires en France au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Essai d'identification entre au-delà et en deçà », *Revue des affaires européennes*, 2015, n° 3, p. 497 et s.

¹⁵ Réalisée par l'article 2, 240), du traité de Lisbonne.

¹⁶ Article 121 § 6 TFUE concernant la réglementation relative à la surveillance multilatérale des politiques économiques, article 129 § 3 TFUE relatif aux statuts du SEBC, article 133 TFUE, mesures nécessaires à l'usage de l'euro comme monnaie unique.

¹⁷ Article 125 TFUE ; article 128 § 1 TFUE.

¹⁸ Article 126 § 14 TFUE.

¹⁹ Article 127 § 6 TFUE.

²⁰ Il s'agit des règlements du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 : n°1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; n°1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; n°1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (respectivement JOUE L 306, 23 novembre 2011, p. 1, 8, 12 et 25).

²¹ Règlements du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et n° 473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JOUE L 140, 27 mai 2013, p. 1 et 11).

²² V. RI (pour Rapport d'information) n° 122 fait au nom de la CAE du Sénat sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire par F. Keller et F. Marc, 14 novembre 2016.

114 TFUE retenant en principe la procédure législative ordinaire. Plus largement, toute modification du droit dérivé au titre de l'UEM mobilise le Parlement européen en sa qualité d'autorité législative. En revanche, et sans que cela soit propre à l'UEM, le Parlement européen n'exerce aucun rôle actif s'agissant du droit primaire, il est exclu de la rédaction des traités de l'Union, et *a fortiori* de ceux ayant une origine intergouvernementale tel le TSCG, dont l'entrée en vigueur est suspendue à une ratification par l'ensemble des parlements nationaux.

A l'instar de ces derniers, le Parlement français détient un pouvoir budgétaire dans le prolongement de sa compétence législative. Ainsi, l'article 47 de la Constitution prévoit que le « Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». Bien que leur détermination subisse l'influence des orientations européennes de l'UEM, l'expression parlementaire y est extérieure.

Le point de rencontre entre le niveau européen et interne se situe dans l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire. Fixant le cadre juridique de la gouvernance économique et financière, le Parlement européen n'est pas un instrument de son pilotage, son mode d'intervention est réglé par sa fonction de contrôle, quand simultanément le Parlement français est en mesure d'adopter des résolutions ayant pour objet l'UEM en vertu de cette même fonction. Il convient donc de distinguer les fonctions parlementaires pour s'attacher à celle de contrôle exercée par le Parlement européen et les parlements nationaux dans la mesure où elle porte sur un objet identique : l'UEM. Il s'agit d'évaluer leur rôle à cette aune dans la mesure où le déficit démocratique relevé²⁴ ne vise pas tant la fonction législative de l'institution parlementaire que l'insuffisance de ses moyens de contrôle. D'autant plus que leur manifestation suprême, c'est-à-dire le pouvoir de censure dont disposent le Parlement européen et le Parlement français à l'égard respectivement de la Commission européenne et du Gouvernement est singulièrement inadapté en matière de gouvernance. Ce constat ressort avec éclat des réactions parlementaires exprimées au nom de leur fonction tribunitienne. Une fois passé le temps des discours (I), se pose alors la question des formes prises par l'institutionnalisation du contrôle parlementaire de l'UEM. La réponse apportée en soulevant la querelle de l'organe (II) révèle des divisions entre parlementaires européens et nationaux. Elles n'expliquent pas à elles seules la faiblesse de la fonction de contrôle ressortant en particulier des perspectives nées du prochain approfondissement de l'UEM annoncé par la Commission²⁵ (III).

I – La réaction parlementaire à la crise économique et financière : le temps du discours

A l'Assemblée nationale la mesure de la crise financière est très vite prise, et tout au long de la XIIIème législature (2007-2012) l'accent est principalement mis sur la lutte contre les dérèglements du système financier international et européen. Au Sénat, la focale est différente, elle va dans deux directions : la gouvernance de l'UEM et la situation dans les États membres les plus touchés par la crise. La XIVème législature (2012-2017) traduit une inflexion due à l'avancement des travaux relatifs à l'UEM. Pour sa part, le Parlement européen rejoint les parlementaires français dans leur diagnostic face à la crise (A). En réponse à cette dernière, on assiste à la mise en place poussive

²³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Vers l'achèvement de l'union bancaire, COM(2015) 587 final, 24 novembre 2015.

²⁴ Dans sa résolution du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe «Vers une véritable Union économique et monétaire» (2012/2151(INI), le Parlement européen affirme dans son considérant EA : « qu'il est urgent de remédier à l'actuel déficit de démocratie de l'UEM et de lier rigoureusement toute avancée dans le sens d'une union bancaire, d'une union budgétaire ou d'une union économique à un renforcement de la légitimité et de la responsabilité démocratiques au niveau de l'Union ».

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne. De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'union économique et monétaire européenne : feuille de route, COM(2017) 821 final, 7 décembre 2017.

d'un dialogue entre parlements et exécutifs en dépit de la forme minimale de contrôle qu'il représente (B).

A) La convergence du diagnostic parlementaire face à la crise de 2008

1. Par convention, une date fait corps avec la crise économique et financière de la fin des années 2000 : le 15 septembre 2008, date de la faillite de la banque d'investissement Lehmann Brothers²⁶. Cet événement est celui retenu par le premier rapport de l'Assemblée nationale consacré à la crise financière²⁷. Initialement, la CAE souhaitait présenter un rapport sur la monnaie unique, elle a dû revoir son agenda en raison de cette actualité. Les causes de la crise sont tout d'abord exposées et tiennent dans une abondance de liquidités aux Etats-Unis, il s'agit d'une « crise made in America » selon les mots d'un célèbre économiste²⁸, résultant d'une importante dérégulation bancaire et financière. Ensuite, la réaction de l'Union européenne y est exposée (Conseil Ecofin, 7 octobre 2008, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008) ainsi que les modifications juridiques nécessaires (seuil de garantie des dépôts bancaires des particuliers). Enfin, un ensemble de mesures structurelles et normatives est examiné afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise, la crise ayant mis en lumière certaines lacunes, en particulier en matière de supervision et d'évasion fiscale. A la suite de ce rapport, la résolution n°223 du 20 décembre 2008 sur l'Europe face à la crise financière, tout en saluant « le rôle très positif joué par la Banque centrale européenne, y compris au-delà de la zone euro, depuis le début de cette crise », appelle à la création d'une autorité européenne de supervision et à un renforcement de la régulation. La tonalité générale de ce rapport d'information et la résolution qui l'accompagne témoignent dans l'ensemble d'une concordance de vue avec l'exécutif et d'un soutien global aux mesures envisagées au niveau européen.

Sur sa lancée, est devenue définitive à l'Assemblée nationale la résolution du 25 mars 2009 sur le renforcement de la régulation financière passant par la lutte contre les paradis fiscaux²⁹, relayée par la résolution sur la révision de la directive sur la fiscalité de l'épargne et la lutte contre les paradis fiscaux, les centres offshore et les juridictions non coopératives³⁰. Ainsi, les députés mettent d'abord l'accent sur les acteurs du système financier international. Il s'agit d'une priorité dépassant les habituels clivages entre la majorité et l'opposition puisque celle-ci est à l'origine de la résolution relative à l'introduction d'une taxe sur les transactions financières en Europe adoptée à la quasi-unanimité à l'issue du scrutin public du 14 juin 2011³¹. Le recours au scrutin public et le résultat du vote attestent de l'importance du sujet et du large consensus dont fait l'objet la proposition d'une taxe sur toutes les transactions financières de 0,05 %. L'une des dernières résolutions de la XIIIème législature reviendra sur cette nécessité³².

Les débuts de la quatorzième législature sont marqués par l'expression de préoccupations comparables, à la jonction d'exigences tenant à la démocratie représentative et à la gouvernance de l'UEM. Il en va ainsi de la première résolution européenne examinée par les députés de la CAE sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen³³ et adoptée en séance publique³⁴.

²⁶ En réalité, dès l'été 2007 les signes annonciateurs de la crise sont visibles.

²⁷ RI n° 1291 fait au nom de la CAE sur l'Europe face à la crise financière, par D. Garrigue, 3 décembre 2008, p. 7.

²⁸ J. Stiglitz, cité *idem*, p. 9.

²⁹ TA (pour texte adopté) n°248.

³⁰ TA n°357, 25 octobre 2009.

³¹ TA n°680, 479 voix pour l'adoption, 2 contre. En raison de l'opposition de certains Etats membres, la Commission a déposé une proposition de coopération renforcée (COM2013, 71), toujours en discussion devant le Conseil.

³² TA n° 886, résolution sur la taxe sur les transactions financières, 17 mars 2012.

³³ TA n°48, résolution sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, 27 novembre 2012. Sur un plan procédural, cette résolution porte principalement sur le TSCG, or sur un plan littéral, il ne ressort pas du champ d'application de l'article 88-4 C dans la mesure où est visé « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne », ce que n'est pas cet accord intergouvernemental alors signé par 25 Etats membres.

³⁴ Au cours de cette législature, 10 résolutions sur 77 ont été adoptées en séance publique, dont 3 consacrées à l'UEM et à l'Union bancaire, ce qui dit assez l'importance du thème aux yeux des députés français.

Par la suite, la position du Parlement français au cours de la législature peut être présentée autour de deux axes : en premier lieu, la nécessaire démocratisation de l'UEM dans le sens d'une meilleure association des parlementaires, en deuxième lieu son approfondissement qui passe notamment pour les députés par « la possibilité d'émettre de la dette en commun et la création d'un Trésor européen »³⁵ ainsi que par une union bancaire. A cet égard, les députés se sont félicités de l'adoption d'un mécanisme de surveillance unique à l'issue d'un vote en séance publique³⁶. Suivant une formulation différente mais obéissant à des visées comparables, les sénateurs soutiennent la double mise en place d'une union bancaire et d'une « union budgétaire »³⁷, se félicitant de tout progrès en ce sens³⁸. Ces appréciations concordantes entre les deux assemblées, sans être la règle, sont fréquentes en matière européenne et singulièrement s'agissant de l'UEM, avec toutefois des nuances.

2. Au Sénat, l'absence de résolution spécifiquement axée sur la crise de 2008 n'exclut pas toute réflexion, parfois accompagnées d'une orientation plus critique. Les défauts de la gouvernance économique de la zone euro sont soulignés au fur et à mesure que la crise s'installe et s'aggrave au cours de l'année 2009. Les faiblesses du Pacte de stabilité et de croissance sont mises en lumière, les lacunes du dispositif de surveillance prévu sont manifestes puisqu'entre « 2008 et 2009, la zone euro est passée d'un déficit budgétaire de 2 %, qui respectait donc la norme de 3 %, à 6,4 % et l'endettement public s'est creusé de 9 points »³⁹, tandis que les mécanismes correctifs n'ont jamais pu être appliqués. Autre élément absent des réflexions des députés, et pour cause, sa survenance n'était pas encore connue : la crise grecque. Son rôle dans la mise en lumière du cadre existant est évoquée de même que les réponses apportées qui tiennent en un mot : solidarité. Enfin, une série de propositions visant à tirer les enseignements de la période est examinée, notamment l'introduction dans les constitutions des États membres d'une règle d'équilibre des finances publiques⁴⁰. Par la suite, la CAE du Sénat a étendu ses centres d'intérêts dans de multiples directions de 2010 à 2012 pour s'intéresser à la crise financière et bancaire en Irlande⁴¹, à la crise économique et financière au Portugal⁴², à la crise grecque et la zone euro⁴³, à la crise italienne et la zone euro⁴⁴, à Chypre et la zone euro⁴⁵, tout en conservant sa sensibilité quant à la nécessité d'un contrôle démocratique de l'UEM réunissant les « représentants des commissions compétentes des Parlements nationaux et du Parlement européen »⁴⁶.

Le Parlement européen partage cette vision lorsqu'il estime « que le renforcement de la gouvernance économique doit aller de pair avec le renforcement de la légitimité démocratique de la gouvernance européenne qui doit être obtenu par une participation plus forte et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux tout au long du processus »⁴⁷. Il n'est pas une de ses résolutions qui n'évoque ce voisinage et cette coopération, qu'elle porte en général sur l'UEM⁴⁸ ou sur certains de ses développements⁴⁹. Ces préoccupations convergentes sont à l'origine de

³⁵ TA n°204, résolution sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 11 août 2013.

³⁶ TA n°284, résolution sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, 30 janvier 2014.

³⁷ Sénat : résolution n°73, 4 février 2014.

³⁸ Résolution n°93 sur le Mécanisme de résolution unique : nouvelle étape de l'Union bancaire, 7 mars 2014.

³⁹ RI n°49 fait au nom de la CAE du Sénat par P. Bernard-Reymond et R. Jung, 19 octobre 2010, p. 17.

⁴⁰ *Idem*, p. 37.

⁴¹ RI n°157 fait au nom de la CAE par J.-F. Humbert, 7 décembre 2010.

⁴² RI n°249 fait au nom de la CAE par J.-F. Humbert, 19 janvier 2011.

⁴³ RI n°645 fait au nom de la CAE par J.-F. Humbert et S. Sutour, 15 juin 2011.

⁴⁴ RI n°113 fait au nom de la CAE par J.-F. Humbert, 17 novembre 2011.

⁴⁵ RI n°173 fait au nom de la CAE par J.-F. Humbert, 29 novembre 2012.

⁴⁶ Résolution n°32, 20 novembre 2012, pt. 9.

⁴⁷ Résolution du Parlement européen du 16 juin 2010 sur la gouvernance économique, 2009/2692(RSP), pt. 22.

⁴⁸ Résolution précitée du 20 novembre 2012 «Vers une véritable Union économique et monétaire».

⁴⁹ Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur la capacité budgétaire de la zone euro (2015/2344(INI)).

procédés aux modalités variables mais à l'intensité comparable dans la mesure où elles prennent la forme d'échanges avec les exécutifs.

B) Les débuts poussifs du dialogue entre parlements et exécutifs

1. En réponse à la crise, le Conseil européen décide de lancer le semestre européen⁵⁰, afin de coordonner les politiques économiques et budgétaires des Etats membres. Il trouve ensuite dans le prolongement de l'article 121 § 2 TFUE, une assise juridique dans le règlement n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Son article 2 bis retient : « Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, le Conseil procède à une surveillance multilatérale, partie intégrante du semestre européen pour la coordination des politiques économiques, conformément aux objectifs et exigences du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Son application est prolongée d'une part par un autre règlement formant le Six Pack, le règlement n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques et d'autre part par le règlement n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, relevant quant à lui du Two Pack et établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

L'ensemble de ces dispositions s'attache à créer les conditions d'un « dialogue économique » sur le modèle du « dialogue monétaire » prévu à l'article 284 § 3 al. 2 TFUE⁵¹. Il s'agit selon les termes communs aux règlements n°1175/2011, 1176/2011 et 473/2013 : « Afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et pour accroître la transparence et la responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle »⁵². Pour l'essentiel, il s'agit d'examiner :

- les informations que lui a fournies le Conseil sur les grandes orientations de politiques économiques, conformément à l'article 121 § 2 TFUE ;
- les orientations générales adressées aux États membres émises par la Commission au début du cycle annuel de surveillance ;
- les éventuelles conclusions auxquelles est parvenu le Conseil européen sur les orientations pour les politiques économiques dans le cadre du semestre européen.

Le Parlement européen se félicite de ce dialogue qu'il voit comme le socle sur lequel il entend ériger « une évaluation générale à la fin du semestre européen », et de devenir « un partenaire à part entière dans le dialogue macroéconomique et à y participer de façon à réaliser ses objectifs, à savoir apporter une approche coopérative de la politique macroéconomique »⁵³. Aussi a-t-il saisi ces possibilités, qui auraient pu tout aussi bien être réalisées dans le cadre général de sa fonction de contrôle. Quoi qu'il en soit, le Parlement européen « estime qu'il s'agit d'un outil efficace pour que le Parlement soit investi d'un rôle plus important dans le cadre du Semestre européen » et souhaite

⁵⁰ Le Conseil européen des 16 et 17 juin 2010 prévoit que « à partir de 2011, dans le cadre d'un "semestre européen", les programmes de stabilité et de convergence pour les années suivantes seront présentés à la Commission au printemps, en tenant compte des procédures budgétaires nationales », EUCO 13/10, 17 juin 2010, pt 11, c) des conclusions.

⁵¹ « Le président de la Banque centrale européenne et les autres membres du directoire peuvent, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du Parlement européen ». Ces échanges se tiennent en général 4 fois par an, et dernièrement en 2018 le 26 février : <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/econ/monetary-dialogue.html?tab=2018>

⁵² Respectivement : article 2 bis ter, article 14 et article 15.

⁵³ Résolution du Parlement européen du 1^{er} décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques (2011/2071(INI), pts. 53 et 54.

« améliorer le dialogue entre le Parlement, le Conseil, la Commission et l’Eurogroupe » en proposant d’officialiser le rôle de contrôle du Parlement sur le Semestre européen dans un accord interinstitutionnel »⁵⁴. En attendant cette formalisation, ce dialogue économique est conduit tout au long de l’année et donne lieu à certains moments clés du semestre européen à l’adoption par le Parlement européen de résolutions⁵⁵.

2. Symétriquement, la mise en place du semestre européen concerne les parlements nationaux. Elle retient l’attention du Sénat, pas tant pour en souligner les risques pour les prérogatives des parlements nationaux, que pour se féliciter des avantages qu’il comporte en permettant « de mieux impliquer les parlements nationaux dans les affaires européennes en les faisant sortir d’un cadre économique qui demeure encore trop strictement national »⁵⁶. A ce titre, et après avoir été supprimé à l’initiative du gouvernement devant l’Assemblée nationale, le Sénat a rétabli en commission un amendement prévoyant que le gouvernement transmette au Parlement le projet de programme de stabilité avant sa transmission à la Commission européenne. Ce projet s’insère dans le semestre européen en vertu duquel un dialogue budgétaire s’établit entre chaque État membre et la Commission. A la suite de cette transmission, un débat et un vote sont possibles devant chaque assemblée. Les motifs en ont été clairement exposés lors des travaux préparatoires : « du point de vue de la souveraineté nationale, il est indispensable que le document qui engage la stratégie des finances publiques, et dont les lois financières annuelles sont de plus en plus appelées à n’être qu’une déclinaison, soit examiné et débattu au Parlement avant sa transmission à la Commission européenne »⁵⁷. L’article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques prévoit à cet effet : « A compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l’article 121 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote »⁵⁸.

Sur ce fondement, le Gouvernement a présenté une déclaration sur le programme de stabilité européen au titre de l’article 50-1 C, inséré par la révision constitutionnelle de 2008, devant l’Assemblée nationale le 2 mai 2011⁵⁹. Dans les faits, avant de transmettre le programme de stabilité français à la Commission européenne, le Gouvernement fait devant les assemblées une déclaration à son sujet, suivie d’un débat et éventuellement d’un vote, mais l’Assemblée nationale est seule à pouvoir le faire précéder d’explications⁶⁰. Cette innovation est confortée par l’un des règlements formant le Six Pack puisqu’il considère que dans « le respect des dispositions légales et politiques de chaque État membre, il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux afin de renforcer la transparence des décisions qui sont prises, l’adhésion à ces décisions et la responsabilité à l’égard de ces décisions »⁶¹. Toutefois, il est rapidement apparu lors de la mise en œuvre de cette procédure qu’elle « a pour conséquence de mettre les parlementaires, pour ainsi dire, devant le fait accompli,

⁵⁴ Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur l’amélioration du fonctionnement de l’Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne (2014/2249(INI), pt. 54.

⁵⁵ Voir par exemple : résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques : examen annuel de la croissance 2018 (2017/2226(INI).

⁵⁶ *Idem*, p. 47.

⁵⁷ Rapport n° 78 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi adopté par l’assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, par P. Marini, 27 octobre 2010, p. 195 (en gras dans le texte original).

⁵⁸ JORF n°301, 29 décembre 2010, p. 22868.

⁵⁹ Déclaration approuvée par 163 voix contre 74.

⁶⁰ Le passage au vote est à l’initiative du gouvernement selon l’article 39 du règlement du Sénat et 132 du règlement de l’Assemblée nationale.

⁶¹ Considérant 16 Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JOUE L 306, 23 novembre 2011, p. 12.

ces derniers ne pouvant qu'approuver ou refuser en bloc la déclaration du Gouvernement, sans moyen d'infléchir, en amont lors de l'élaboration des programmes, ou bien lors de la présentation, le contenu des documents transmis à la Commission européenne »⁶². Dans ces conditions, l'Assemblée nationale demande à être associée aux discussions préparatoires réunissant le gouvernement et la Commission en vue de l'élaboration des programmes de stabilité et de réforme. De plus, les députés déplorent que durant deux ans le gouvernement n'ait pas transmis de programme de stabilité⁶³.

A ses débuts, la coopération avec la Commission n'a pas non plus été au rendez-vous. Les députés avaient lancé une invitation au commissaire en charge des affaires économiques et monétaires en vue de son audition, en se fondant sur l'une des dispositions du Two Pack⁶⁴, dans le cadre du semestre européen, laquelle n'a pas reçu de réponse favorable⁶⁵. Par la suite, une pratique plus conforme à l'esprit du cadre réglementaire de l'Union s'est imposé en vertu de laquelle le commissaire européen en charge des affaires économiques et financières a été entendu par les députés en 2014⁶⁶, 2015⁶⁷, 2016⁶⁸ et 2017⁶⁹ ainsi que par la CAE du Sénat⁷⁰. L'attribution du portefeuille de commissaire européen en charge des Affaires économiques et financières à l'ancien parlementaire et ministre français, Pierre Moscovici, explique sans doute cette assiduité. Il est à noter qu'en règle générale ces auditions sont conduites conjointement avec la commission des finances et parfois la Commission des affaires étrangères. Cette pratique inscrite dans la loi et permise par les dispositions internes à l'Assemblée nationale et au Sénat⁷¹ témoigne des possibilités offertes par le droit interne ; réduites cependant à un contrôle-information, proche du degré zéro de la fonction de contrôle en raison du faible rôle reconnu au Parlement français.

D'autant plus que la source des contraintes budgétaires pesant sur les États membres se situe à l'échelon supérieur et appelle comme telle une institutionnalisation européenne d'un nouveau parlementaire en matière d'UEM. Sa forme divise le Parlement français et son homologue européen quand bien même ce dernier se déclare « favorable à ce que les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, les parlements nationaux et le Parlement européen se livrent à un dialogue et à une coopération économiques, particulièrement dans le cadre du semestre européen pour débattre des orientations économiques »⁷². La convergence des fins n'est pas la garantie d'une concordance des moyens.

II – L'institutionnalisation du contrôle parlementaire de l'UEM : la querelle de l'organe

⁶² RI n°2056 fait au nom de la CAE de l'Assemblée nationale sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 par C. Caresche et M. Herbillon, 24 juin 2014, p. 8.

⁶³ V. Compte-rendu n°324 de la CAE, 29 novembre 2016, p. 16.

⁶⁴ Article 7 du règlement n°473/2013 : « la Commission présente son avis au parlement qui en fait la demande ».

⁶⁵ RI n°1665 fait au nom de la CAE de l'Assemblée nationale sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire par C. Caresche, M. Herbillon et D. Quentin, 18 décembre 2013 p. 57. En vertu de quoi les rapporteurs ont déploré « que l'Assemblée nationale n'ait pu auditionner un représentant de la Commission européenne, alors que cette dernière rendait, pour la première fois, un avis sur le projet de loi de finances. Ils appellent la Commission européenne à respecter l'ensemble des dispositions du règlement 473/2013 ».

⁶⁶ V. Compte-rendu n°160 de la CAE, 14 octobre 2014, audition devant la CAE avant son entrée en fonction comme commissaire européen.

⁶⁷ V. Compte-rendu n°214 de la CAE, 3 juin 2015 et n°241 de la CAE, 25 novembre 2015.

⁶⁸ V. Compte-rendu n°307 de la CAE, 5 octobre 2016.

⁶⁹ V. Compte-rendu n°8 de la CAE, 4 octobre 2017 et n°21, 13 décembre 2017.

⁷⁰ Auditions communes avec la commission des finances : 20 mai 2015, 8 juin 2016, 29 septembre 2016 et 7 novembre 2017.

⁷¹ V. articles 151-1 al. 5 du règlement de l'Assemblée nationale et article 29-4 *ter* du règlement du Sénat.

⁷² Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur les finances publiques dans l'UEM en 2011 et 2012, (2011/2274(INI), pt. 32.

Le contrôle parlementaire de l'UEM est susceptible d'emprunter trois formes organiques. En premier lieu, une assemblée européenne de parlementaires des Etats de la zone euro désignée suivant le système antérieur à l'élection au suffrage universel sur le modèle de la délégation. En deuxième lieu, il est permis d'envisager un organe mixte formé de parlementaires européens et des États membres. Enfin, en troisième lieu, une structure allégée sous la forme d'une conférence interparlementaire. C'est cette dernière voie qui est choisie conformément à l'article 13 du TSCG⁷³. En dépit de la souplesse de cette formule, son lancement a été contrarié par la division du travail parlementaire que semble impliquer l'UEM, mêlant compétences monétaires exclusives pour les Etats de la zone euro et compétences partagées en matière économique pour l'ensemble des Etats membres (A). Laquelle rend illusoire la perspective d'un parlement de la zone euro, faisant ainsi apparaître des divergences quant à l'institutionnalisation parlementaire de l'UEM (B).

A) Le lancement contrarié de la conférence interparlementaire de l'article 13 TSCG : l'écueil de la division du travail parlementaire en matière d'UEM

1. A l'origine de l'article 13 du TSCG on trouve une initiative de députés français ayant pour objectif de réunir les parlementaires européens et nationaux afin d'échanger au sujet de l'UEM⁷⁴. Elle éclot sur un terrain fertile dans la mesure où pour sa part, dès 2009, dans sa première résolution faisant suite au déclenchement de la crise, le Parlement européen « juge utile d'instituer un mécanisme contraignant de consultation des parlements nationaux, parallèlement au Parlement européen, pour la définition concertée des programmes de stabilité et de convergence, conformément au pacte de stabilité et de croissance, et des programmes nationaux de réforme, conformément aux lignes directrices intégrées de Lisbonne, en veillant à les associer et à les présenter conjointement, si possible à l'automne de chaque année »⁷⁵. L'association sous une forme consultative des parlements nationaux est le mode opératoire retenu par le Parlement européen pour ces derniers, marquant d'évidence leur extériorité. Cette disposition retient : « Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ». Le renvoi au protocole équivaut à un rappel des possibilités offertes par le traité de Lisbonne s'agissant de la coopération interparlementaire, de sorte qu'en soi cette disposition n'emporte pas d'effets juridiques, elle vaut rappel déclaratif. Ainsi que l'indique le Sénat, c'est un engagement politique en vue d'« *une sorte de "COSAC finances publiques" »*⁷⁶. Dans le rapport dit des quatre présidents⁷⁷, intitulé « Vers une véritable Union

⁷³ V. V. Kreiling, La nouvelle conférence Interparlementaire pour la Gouvernance économique et financière, *Policy paper*, Institut Jacques Delors, 2013, n°100.

⁷⁴ V. RI n°202 déposé par la CAE portant observations sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, présenté par C. Caresche, 25 septembre 2012, p. 65.

⁷⁵ Résolution du Parlement européen du 13 janvier 2009 sur les finances publiques dans l'UEM – 2007–2008, (2008/2244(INI), pt. 25. Dans sa résolution du 18 novembre 2008 sur l'UEM@10 : Bilan de la première décennie de l'Union économique et monétaire (UEM) et défis à venir, le Parlement européen évoque la mise en place d'un « processus de consultation des parlements nationaux pour les programmes de stabilité et de convergence et les PNR [les programmes nationaux de réformes] », pt. 62 b).

⁷⁶ Rapport n° 22 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, par F. Marc, 9 octobre 2012, p. 85. La COSAC (conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) se réunit tous les six mois pour traiter des sujets intéressants l'actualité européenne.

⁷⁷ A ce sujet le Parlement européen jugeait dans sa résolution précitée du 20 novembre 2012 « inacceptable, d'un point de vue démocratique et à la lumière de toutes les dispositions du traité de Lisbonne, que le président du Parlement européen, composé de députés qui représentent plus de 502 millions de citoyens européens, n'ait pas été impliqué dans l'élaboration du rapport susmentionné, intitulé «Vers une véritable Union économique et monétaire».

économique et monétaire », la coopération interparlementaire telle qu'elle figure dans le protocole n°1 est prise en exemple⁷⁸, c'est d'ailleurs l'unique qui soit pour améliorer l'implication des parlements. Cette convergence des positions procède sans doute de la timidité des propositions.

Chacune de leur côté, les assemblées françaises ont appelé de leurs vœux la mise en place rapide de cette conférence interparlementaire. Le Sénat prône sa tenue « notamment avant chaque Conseil européen de printemps pour débattre des grandes orientations budgétaires communes des États membres et de l'Union et, le cas échéant, de voter une résolution sur ces sujets »⁷⁹, tandis que l'Assemblée nationale appelle « à la constitution au sein de cette Conférence d'une commission spéciale composée de représentants des Parlements des États membres de la zone euro et du Parlement européen et chargée d'examiner les questions propres à la gouvernance de la zone euro et à la mise en œuvre des instruments européens de stabilité financière »⁸⁰. En définitive, le lancement de cette conférence a été décidé lors de la Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne qui s'est tenue à Chypre les 22 et 23 avril 2012⁸¹. Il est alors « simplement convenu qu'elle se réunisse deux fois par an, dont une fois au sein du Parlement européen, qu'elle débattre de « *tout sujet relevant de l'union économique et monétaire* » et qu'elle rassemble des délégations nationales et du Parlement européen dont la taille et la composition seront librement fixées par chacun d'entre eux »⁸². Cette position rejoint largement celle exprimée à l'issue de la réunion des Présidents de Parlement des États fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen qui a eu lieu à Luxembourg, le 11 janvier 2013⁸³. En attendant, la première réunion qui s'est tenue à Vilnius les 16 et 17 octobre 2013 a fait apparaître des divergences d'approche quant à la nécessité d'établir un règlement intérieur⁸⁴. Confirmées dès la deuxième réunion à Bruxelles les 20-22 janvier 2014, elles résultent pour partie de la volonté du Parlement européen de limiter le domaine de la conférence au champ économique. Pour les députés français, cela revient à « dissoudre la conférence au sein de la semaine parlementaire européenne qu'il a lancée il y a deux ans »⁸⁵. De leur côté, plusieurs parlements nationaux souhaitaient au contraire l'étendre aux aspects financiers⁸⁶. Par la suite, une rencontre entre des parlementaires français appartenant aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat et une délégation du Bundestag a mis en lumière les différences d'approche quant à la conception et au rôle de cette conférence, lesquelles renvoient à des situations parlementaires internes différentes⁸⁷.

2. L'adoption au bout d'un délai de deux ans de son règlement intérieur par la Conférence à Luxembourg le 10 novembre 2015 illustre ces difficultés. Il prévoit en son article 2 que la Conférence est « un cadre de référence pour le débat et l'échanges d'informations et de meilleures pratiques pour la mise en œuvre des dispositions du traité afin de renforcer la coopération entre les

⁷⁸ Rapport du 26 juin 2012 rédigé par M. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, en lien étroit avec M. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, et M. Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, EUCO 120/12, p. 7.

⁷⁹ Résolution n°106 pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne, 6 mars 2012.

⁸⁰ Résolution précitée sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, 27 novembre 2012.

⁸¹ V. Communication du 15 mai 2013 de D. Auroi, présidente de la CAE de l'Assemblée nationale, sur la mise en place de la Conférence budgétaire, prévue par l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 29 janvier 2014, p. 1.

⁸² RI n°1200 fait au nom de la CAE sur l'approfondissement démocratique de l'Union, par D. Auroi, 25 juin 2013, p. 58.

⁸³ V. Compte rendu de la CAE du Sénat, 31 janvier 2013.

⁸⁴ V. Compte-rendu n° 90 de la CAE, 23 octobre 2013, p. 9.

⁸⁵ Le Parlement européen est à l'initiative en janvier 2013 de la première « semaine parlementaire européenne », à laquelle ont participé environ 100 membres issus des 26 parlements nationaux. Des sessions de débat ont été organisées par la Commission des affaires budgétaires, économiques et monétaires et par celle de l'emploi. V. Rapport annuel 2013 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, COM(2014) 507 final, 5 août 2014, p. 3.

⁸⁶ V. Communication sur la conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne des 20-22 janvier 2014, compte-rendu n° 114 de la CAE, 29 janvier 2014.

⁸⁷ V. Compte-rendu n° 128 de la CAE, 12 mai 2014.

parlements nationaux et le Parlement européen et de contribuer à assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'Union ». La référence à une gouvernance économique non assortie de la politique monétaire dit assez la volonté du Parlement européen de séparer les deux en raison d'un fondement de compétence différent (exclusive pour la première, partagée pour la seconde) tandis que la pluralité budgétaire renvoie au champ d'action des parlements nationaux. Ce consensus bâti à partir du plus petit dénominateur commun est le fruit des travaux de la Conférence des 29 et 30 septembre 2014 qui s'est tenue à Rome⁸⁸. La désignation officielle de cette enceinte réunissant des parlementaires rend compte de cet aspect : Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne.

Cette enceinte est traversée d'une mixité tenant par nature à sa composition et à sa fonction en raison de la division du travail qu'elle postule entre parlementaires européens et nationaux. En d'autres termes, en dépit de l'invention institutionnelle qu'elle incarne, cette réponse se heurte à des obstacles nés précisément de cette dualité et en l'occurrence mal conciliée. Le point central des divergences entre le Parlement européen et les parlements nationaux tient dans la volonté du premier d'établir une division du travail entre parlements s'agissant du semestre européen, « le premier débattant des grandes orientations de politique économique, les seconds des recommandations par pays ». Au contraire, ces derniers et en particulier le Parlement français voient dans la Conférence interparlementaire « l'enceinte idoine pour permettre au Parlement européen et aux parlements nationaux d'intervenir tout au long du semestre européen »⁸⁹. Les ressorts de cette opposition tiennent d'une part dans une préférence pour une expression parlementaire européenne assise sur une institution de l'Union, et au fond centralisée et intégrée, et d'autre part dans une expression parlementaire plurielle institutionnalisée sous la forme d'une enceinte formée de parlementaires nationaux. Le Parlement européen maintient fermement cette division du travail⁹⁰, alors que le Parlement français continue d'appeler à une collaboration organiquement située dans la Conférence interparlementaire⁹¹.

Une fois le règlement intérieur adopté sur cette base minimale, la Conférence interparlementaire s'est réunie suivant ses dispositions, c'est-à-dire « au moins deux fois par an, en coordination avec le cycle du semestre européen ». Durant le premier semestre de chaque année, en général en février, elle se tient à Bruxelles, son organisation relève du parlement de l'Etat membre assurant la Présidence de l'Union ainsi que du Parlement européen, lesquels assurent une présidence conjointe. Au second semestre de chaque année, la Conférence se déroule sous l'égide du parlement de l'Etat membre présidant pour un semestre le Conseil de l'UE. Ce déroulement général témoigne d'un compromis : la première conférence interparlementaire se tient au début de l'année dans le cadre de la semaine parlementaire européenne tandis que celle de l'automne se déroule dans son cadre propre. C'est ainsi que la Conférence s'est réunie les 3 et 4 février 2015 (Bruxelles), les 9 et 10 novembre 2015 (Luxembourg), les 16 et 17 février 2016 (Bruxelles), du 16 au 18 octobre 2016 à Bratislava (Slovaquie), du 30 janvier au 1^{er} février 2017 (Bruxelles), les 30 et 31 octobre 2017 à Tallin (Estonie) et les 19 et 20 février 2018 (Bruxelles). Les parlementaires se répartissent en

⁸⁸ V. Compte-rendu n°158, 8 octobre 2014, pp. 24-26.

⁸⁹ RI n°3232 fait au nom de la CAE sur la gouvernance de la zone euro par C. Caresche, 18 novembre 2015, p. 28.

⁹⁰ Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur la capacité budgétaire de la zone euro (2015/2344(INI) : « Il convient que le Parlement européen et les parlements nationaux exercent un rôle accru dans le nouveau cadre de gouvernance économique de manière à renforcer la responsabilité démocratique. Cela passe notamment par le renforcement de l'appropriation nationale du Semestre européen et par une réforme de la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du pacte budgétaire visant à lui donner plus de consistance afin d'y renforcer la place des parlements et des citoyens. Pour renforcer cette appropriation, il faut que les parlements nationaux contrôlent les gouvernements nationaux et que le Parlement européen contrôle les responsables européens », pt. iii.

⁹¹ « Plutôt qu'une division du travail, c'est une véritable collaboration qui doit être mise en place ». RI n°3232 précité, p. 29.

plusieurs ateliers thématiques⁹², en règle générale au nombre de 4, et échangent leur point de vue sous la présidence d'un parlementaire participant. A l'issue de cette rencontre, la présidence de la Conférence publie un résumé.

Si l'on en juge par le traitement de ses travaux par les CAE de l'Assemblée nationale et du Sénat, un relatif désintérêt s'en dégage après un activisme marqué jusqu'en 2014-2015 par un nombre important de propositions visant à structurer la coopération interparlementaire. Certes, ces conférences permettent des échanges et des débats, mais sans « jamais porter atteinte aux compétences respectives des parlements européen et nationaux ni les contraindre, ces instances ne sont donc investies d'aucune prérogative décisionnelle et, en ce sens, il est difficile d'y voir l'exercice d'un quelconque *demos cratos* dans l'UE »⁹³. Sans même évoquer le défaut d'un tel soubassement, en pratique les conditions ne sont pas réunies : « the undefined size of the national delegations – and indeed their largely varying size in practice –, the lack of continuity in the identity of the participating MPs and the fact that all decisions are taken by consensus are certainly weaknesses hampering the proper and efficient functioning of the Conference »⁹⁴. L'illusion d'une assemblée parlementaire de la zone euro n'est pas de nature à corriger les insuffisances relevées.

B) L'illusion d'un parlement de la zone euro

1. A l'issue de la première conférence interparlementaire de Vilnius en 2013, plusieurs pistes méritaient aux yeux du Sénat d'être explorées : « - l'organisation de débats contradictoires réguliers entre les parlements nationaux et la Commission européenne ; - l'institution, au sein du Parlement européen, d'une structure dédiée à la seule zone euro ; - le renforcement de la conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ; - la constitution au sein de cette conférence interparlementaire d'une commission spéciale compétente pour la seule zone euro ; - la création d'un comité mixte comprenant des membres du Parlement européen issus de pays de la zone euro et des membres des parlements nationaux de la zone euro, qui serait amené à se prononcer lors des étapes les plus importantes du semestre européen »⁹⁵. Parmi toutes ces propositions, se dégage celle d'un parlement non permanent de la zone euro, formé en son sein exclusif ou ayant une composition mixte comprenant des parlementaires européens et nationaux issus de pays de la zone euro⁹⁶. Si bien que la mention flatteuse d'un « parlement de la zone euro » masque une diversité des situations. Sans doute que l'essentiel n'est pas dans le détail de sa composition et de son organisation, en réalité « la création de l'Assemblée de la zone euro fait figure de nom de code d'un combat politique et culturel plus large pour démocratiser le “projet européen” et réorienter le sens des politiques conduites en son nom »⁹⁷. Cette intention commune est zébrée d'une fracture entre parlementaires européens et français.

Pour ces derniers, la démocratisation de la gouvernance de l'UEM passe par la constitution d'un Parlement de la zone euro ou d'une enceinte en tenant lieu, au motif que l'UEM et la zone euro sont des espaces juridiquement distincts⁹⁸. C'est ainsi que l'Assemblée nationale envisage à moyen

⁹² Les thèmes sont nombreux : la gouvernance démocratique de l'UEM, l'Europe sociale, la lutte contre la fraude fiscale, le développement de la croissance et de l'emploi etc.

⁹³ M.-C. Runavot, « La réorientation de la parlementarisation du droit de l'UE : “Enquête » sur la notion de démocratie représentative », in *La démocratie dans l'Union européenne*, C. Haguenu-Moizard et C. Mestre (dir.), Bruylant, p. 56.

⁹⁴ D. Fromage, « A Parliamentary assembly for the Eurozone ? », *Working Paper Series*, May 2018, WP 2018/134 (www.ademu-project.eu/publications/working-papers).

⁹⁵ Résolution n° 73 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 4 février 2014.

⁹⁶ Une distinction est parfois faite entre une Assemblée de la zone euro et un Parlement de la zone euro siégeant de manière permanente, cette dernière voie est soutenue à la marge : V. Kreilinger et M. Larhant, « Faut-il un parlement de la zone euro ? », *Policy paper*, n°176, 14 novembre 2016, Institut Delors, pp. 10-11.

⁹⁷ S. Henne et alii., *op. cit.*, p. 15.

⁹⁸ V. V. Kreilinger et M. Larhant, *op. cit.*, pp. 10-11.

terme le passage de la conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du TSCG « vers un *organe parlementaire du gouvernement économique européen* » incarnant à terme « un Parlement de l'Union monétaire »⁹⁹. Ce modèle est un écho parlementaire à l'organe exécutif de la gouvernance de l'UEM incarné par l'Eurogroupe et composé des ministres des finances des Etats membres de la zone euro¹⁰⁰. Toutefois, ce parallèle repose sur des prémisses erronées dans la mesure où il s'agit d'une émanation du Conseil, institution assurant la représentation du pôle intergouvernemental. Le schéma institutionnel européen exerce nécessairement une influence sur les réflexions des parlementaires français, mais ce faisant elle conduit à des erreurs d'appréciations : soutenir la création d'un organe parlementaire de la zone euro implique une séparation dans la représentation démocratique difficilement soutenable, un Parlement de l'Union cohabitant avec un Parlement de l'UEM qu'il soit formé de manière mixte avec de parlementaires des Etats membres appartenant à la zone euro¹⁰¹, ou de façon exclusive de parlementaires européens élus dans ces mêmes Etats membres. Cette dualité de représentation ne se retrouve pas entre le Conseil et l'Eurogroupe, chaque ministre agit au nom du même Etat membre quel que soit le domaine concerné. Sans doute est-ce pour l'éviter que le Sénat évoque de façon plus réaliste, soit la création d'un organe infra-parlementaire mêlant parlementaires nationaux et européens sous la forme « d'un comité mixte comprenant des membres du Parlement européen issus de pays de la zone euro et des membres des parlements nationaux de la zone euro, qui serait amené à se prononcer lors des étapes les plus importantes du semestre européen », soit la constitution au sein de la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 TSCG « d'une commission spéciale compétente pour la seule zone euro »¹⁰².

2. Bien que favorable à une coopération avec les Parlements nationaux, le Parlement européen ne l'envisage pas sur ce registre. D'une part, il « souligne qu'il est la seule institution de l'Union européenne qui représente directement les citoyens au niveau de l'Union, qu'il est l'organe parlementaire de l'UEM et que sa participation appropriée est essentielle pour assurer la légitimité démocratique et le bon fonctionnement de l'UEM et constitue une condition préalable à toute autre avancée dans le sens d'une union bancaire, d'une union budgétaire et d'une union économique »¹⁰³. Et d'autre part, il considère qu'une « telle coopération ne devrait pas être vue comme la création d'un nouvel organe parlementaire mixte qui serait tout à la fois inefficace et illégitime d'un point de vue démocratique et constitutionnel »¹⁰⁴. De plus, il rejette fermement l'idée d'une division fonctionnelle en son sein au motif que « toute différenciation officielle entre les droits de participation parlementaire liée à l'origine des députés au Parlement européen constitue une discrimination fondée sur la nationalité, dont l'interdiction est un principe fondateur de l'Union, et viole le principe d'égalité entre les citoyens de l'Union tel que consacré à l'article 9 du traité UE »¹⁰⁵.

La perspective assez peu réaliste d'un Parlement de la zone euro ou de toute autre enceinte parlementaire spécifiquement dédiée à cette dernière, nécessitant au surplus une improbable

⁹⁹ RI n°1200 précité du 25 juin 2013, p. 58.

¹⁰⁰ Sur l'Eurogroupe et sa place dans le système institutionnel de l'Union : L. Fromont, *RDUE*, 2017, n°4, *op. cit.*, p. 195 et s. Dans son ouvrage consacré à son expérience comme ministre des finances dirigé par A. Tsipras, Y. Varoufakis fait part du curieux dialogue suivant avec un membre du secrétariat de l'Eurogroupe : « Monsieur le Ministre, l'Eurogroupe n'a pas d'existence légale dans la mesure où il ne relève d'aucun des traités de l'Union. C'est un groupe informel réunissant les ministres des Finances des Etats membres de la zone euro. Il n'existe donc pas de règles écrites sur ses procédures que son président serait tenu de respecter ». *Conversations entre adultes*, Les liens qui libèrent, 2017, p. 441.

¹⁰¹ S. Hennette *et alii.* ont une préférence marquée pour une assemblée mixte élargie de 400 membres, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁰² Résolution n°73 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 4 février 2014.

¹⁰³ Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne, 2012/2078(INI), pt. 26.

¹⁰⁴ Résolution précitée du Parlement européen du 20 novembre 2012, pt. 13. V. aussi résolution précitée du 12 décembre 2013, pt. 32.

¹⁰⁵ *Idem*, pt. 29.

révision des traités, a conduit les députés à reprendre plus fidèlement le schéma exécutif en proposant au sein même du Parlement européen la constitution d'une commission de la zone euro, et de l'inviter à cette fin « à créer une structure dédiée à la zone euro en son sein »¹⁰⁶. Toutefois, les incidences que peuvent avoir les souhaits de l'Assemblée nationale sur l'organisation interne du Parlement européen sont par nature extrêmement limitées si bien que le schéma institutionnel du contrôle parlementaire de l'UEM est suspendue de part et d'autre à l'action respective du Parlement européen et des parlements nationaux, accessoirement coordonnée par la Conférence prévue à l'article 13 TSCG. Cette organisation est soutenue par le droit positif dans la mesure où le TSCG, le Six Pack et le Two Pack valent pour l'UEM et non spécifiquement pour les Etats de la zone euro. Le cadre juridique pesant sur ces derniers est pour l'essentiel comparable à l'ensemble des Etats, bien que la législation en vigueur distingue parfois entre « États membres participants » i.e. ceux dont la monnaie est l'euro, et « non participants », i.e. les États membres autres que ceux dont la monnaie est l'euro.

Le coeur de la divergence d'appréciation entre le Parlement français, et par hypothèse certains parlements nationaux, et le Parlement européen, réside à nouveau dans une division du travail et une répartition des missions. Le premier est favorable à une action concertée au niveau européen alors que le second considère que les parlements des Etats membres disposent des moyens constitutionnels pour exercer leur action sur leurs gouvernements respectifs et en particulier sur leur ministre respectif, membre de l'Eurogroupe¹⁰⁷. La résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne exprime clairement sa doctrine : « la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes doivent être garanties aux niveaux national et de l'Union par les parlements nationaux et le Parlement européen, respectivement », et de rappeler « le principe énoncé dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2012 : "tout au long du processus, l'objectif général reste de faire en sorte que la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes s'exercent au niveau auquel les décisions sont prises et mises en œuvre" »¹⁰⁸. En vertu de quoi, il « réaffirme que pour renforcer la gouvernance démocratique de l'UEM, rien ne peut remplacer un renforcement formel de la pleine légitimité du Parlement européen, organe parlementaire à l'échelon européen »¹⁰⁹. Dès lors, l'évocation par le Président de la République, Emmanuel Macron, à Athènes le 7 septembre 2017, de la mise en place d'un « Parlement de la zone euro qui permettra de construire les règles d'une responsabilité démocratique de celles et ceux qui prendront des décisions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui », vient contredire cette position assez largement partagée¹¹⁰. Cela explique sans doute la raison pour laquelle on ne trouve plus trace de cette proposition dans les discours postérieurs présentant sa vision de la construction européenne.

III – Les formes altérées de la fonction de contrôle parlementaire de l'UEM

La parlementarisation de l'UEM nécessite la création dans le pôle exécutif de l'Union d'un acteur susceptible de rendre des comptes devant le Parlement européen et dialoguant avec les parlements nationaux. En l'état actuel du droit, son défaut motive des propositions en vue de la création d'un ministre ou haut représentant pour les affaires économiques et financières. Cette

¹⁰⁶ TA 884, résolution sur le renforcement de l'Union économique et monétaire, 15 janvier 2017, pt. 29.

¹⁰⁷ Le député français, A. Leroy, résume à ce sujet : « Ce n'est pas parce que le Parlement français est un nain institutionnel qu'il faut passer par la fenêtre européenne pour régler des affaires purement domestiques », V. En ce sens RI n°4257 fait au nom de la CAE de l'Assemblée nationale sur le renforcement de l'Union économique et monétaire par P. Cordery et A. Richard, 29 novembre 2016, p. 110.

¹⁰⁸ Pt. 27. Position à nouveau exprimée notamment dans la résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique : bilan et enjeux, (2014/2145(INI), pt. 57 a).

¹⁰⁹ Résolution précitée du Parlement européen du 12 décembre 2013, pt. 32.

¹¹⁰ Le député P. Cordery affirmait lors des débats suivant la présentation de son rapport : « personne en dehors de la France ne parle d'un "Parlement de la zone euro" qui serait composé de parlements nationaux ». RI n°4257 précité, p. 108.

incarnation exécutive de la gouvernance de l'UEM est une condition d'un véritable contrôle parlementaire (A). Parce que nécessaire mais sans être suffisante, cette condition n'anéantit pas le risque potentiel de la réduction de la fonction de contrôle parlementaire s'agissant de la gouvernance de l'UEM. D'autant plus qu'il persiste au regard de la teneur de propositions de la Commission qui ne sont pas sans faire surgir le sceptre d'une agenciarisation parlementaire (B).

A) La réalisation d'un contrôle parlementaire par l'incarnation exécutive de l'UEM : un haut représentant à l'économie et aux finances

1. La structure même de l'Union européenne est génératrice d'un double angle mort quant à l'exercice des fonctions parlementaires de contrôle et de législation et quant à leur niveau d'exercice, européen et interne. Le Parlement européen assure la représentation démocratique à l'échelle européenne mais si grande est sa participation à fonction législative, son influence sur sa gouvernance est limitée en raison d'une fonction de contrôle anémiée. Les parlements nationaux offrent un profil inverse. Si faible, voire nulle, est leur influence sur le droit dérivé, fort est le pouvoir de contrôle qu'ils exercent sur leur gouvernement respectif au titre de la responsabilité politique pesant sur ces derniers suivant des règles constitutionnelles procédant peu ou prou du régime parlementaire. De sorte que la fonction de contrôle est à la fois fragmentée et centralisée quant à son exercice sans porter véritablement quant à son objet sur l'instance de direction de l'UEM, que celle-ci repose sur le Conseil européen¹¹¹, le Conseil ou sur l'Eurogroupe, voire sur une forme d'attelage réunissant les trois. Cette structuration de la gouvernance de l'UEM se retrouve d'une certaine manière dans les réponses apportées à la crise des dettes souveraines. Ainsi, le mandat de la troïka, réunissant la Commission, la BCE et le Fonds monétaire international en vue de « prêts bilatéraux cordonnés » suivant la déclaration du 25 mars 2010 des chefs d'État ou de gouvernement¹¹², est perçu au terme du rapport d'enquête du Parlement européen « comme n'étant pas clairement défini et dépourvu de transparence et de contrôle démocratique »¹¹³. La situation des parlements des États membres concernés par cette assistance financière n'est guère différente¹¹⁴.

Le caractère non permanent de la troïka et son extériorité au regard du schéma institutionnel de l'Union peuvent expliquer ces lacunes. En revanche, le défaut de contrôle parlementaire adossé à une responsabilité politique juridiquement prévue à l'encontre du centre décisionnaire de l'UEM est davantage préoccupant. Au demeurant, cet éparpillement est un défi lancé à toute institution parlementaire. Ainsi que l'analyse le professeur Francesco Martucci : « Conseil Ecofin, Commission, BCE, Eurogroupe, sommets de la zone euro, comité économique et financier, la prise de décision s'avère donc éclatée de sorte qu'il est délicat d'isoler un point d'imputation politique »¹¹⁵. Ce défaut d'imputation entraîne une difficile imputabilité et par voie de conséquence constitue un obstacle à l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire. Un chapelet de résolutions du Parlement européen se focalise sur cette faille, tantôt pour regretter « l'absence de

¹¹¹ La résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les relations du Parlement européen avec les institutions représentant les gouvernements nationaux (2012/2034(INI)) est très largement consacrée à cet aspect. Sur cette question : F. Michéa, *Rev. UE*, 2012, n°556, *op. cit.*, p. 169 et s.

¹¹² https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113564.pdf

¹¹³ Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro ([2013/2277\(INI\)](#)), pt. 43.

¹¹⁴ «In fact, national parliaments display a keen awareness of the limits of their span of control. Most of them are content to be involved in processes of consultation and deliberation with the government without any direct veto powers ». B. Crum, « Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance ? », *Journal of European Public Policy*, 2018, vol. 25, 2, p. 275.

¹¹⁵ *Rev. UE*, 2018, n°616, p. 164. Les acteurs de l'UEM partagent cette analyse, P. Moscovici, en sa qualité de commissaire européen observe : « l'Eurogroupe réunit, outre son président, 19 ministres des finances, le président de la Banque centrale européenne, le Commissaire aux affaires économiques et monétaires et le président du groupe de travail de l'Eurogroupe qui prépare les rencontres, sans aucun contrôle. À la différence de la nôtre, la réunion n'est pas filmée, on ne sait pas ce qui s'y passe ». Audition commune devant la CAE et la commission des finances du Sénat, 7 novembre 2017.

contrôle parlementaire de la troïka, du FESF et du MES»¹¹⁶, tantôt pour souligner « la nécessité de renforcer la responsabilité démocratique du Parlement européen et celle des parlements nationaux en ce qui concerne les éléments essentiels du fonctionnement de la zone euro, tels que le mécanisme européen de stabilité, les décisions de l'Eurogroupe, et le suivi et l'évaluation des programmes d'assistance financière »¹¹⁷, ou encore pour dénoncer la création d'organe consultatif de la Commission échappant à son contrôle, tel le comité budgétaire européen¹¹⁸. Ces préoccupations ont en commun de renvoyer à la nécessité d'identifier le lieu du pouvoir économique et monétaire européen au besoin en renforçant le rôle du membre de la Commission compétent pour les affaires économiques et financières et pleinement responsable à ce titre¹¹⁹. Dans ce cadre, le Parlement européen évoque la création d'un « ministère européen des finances dirigé par un ministre des finances européen » comme « élément clé d'une véritable UEM ». Cette innovation est possible sans révision des traités, alors que la figure institutionnelle d'un Haut représentant l'exige¹²⁰. Cette dernière est conçue sur le modèle du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, il s'agit d'instituer un Haut Représentant pour l'UEM qui serait à la fois être membre de l'Eurogroupe et en assurer la direction, tout en demeurant membre de la Commission européenne. Il pourrait même présider le Conseil ECOFIN, formation du Conseil regroupant l'ensemble des ministres de l'économie et des finances des Etats membres. Cette incarnation de l'UEM est de nature à renforcer le contrôle parlementaire européen. Le précédent du Haut représentant pour les affaires étrangères de la politique de sécurité renforce son caractère opérationnel. Toutefois la révision des traités qu'elle implique atteint à court terme sa faisabilité. Quoi qu'il en soit, les députés français soutiennent la « création d'un Haut Représentant pour l'Union économique et monétaire »¹²¹.

2. Dans sa résolution du 16 février 2017, le Parlement européen entend contourner l'obstacle en suggérant « de fusionner la fonction de président de l'Eurogroupe avec celle de commissaire aux affaires économiques et financières et, si cette fusion a lieu, il conviendra que le président de la Commission nomme ce commissaire à la vice-présidence de la Commission »¹²². Dans une résolution du même jour, la mission dévolue à la Commission et par conséquent à ce *supercommissaire de l'UEM* est ainsi définie : elle recouvre « la capacité de formuler et de mettre en œuvre une politique économique commune de l'Union combinant des instruments macroéconomiques, budgétaires et monétaires, s'appuyant sur une capacité budgétaire de la zone euro ». Dès lors, « le ministre des finances devrait être responsable du fonctionnement du Mécanisme européen de stabilité et d'autres instruments mutualisés, notamment de la capacité

¹¹⁶ Résolution précitée du Parlement européen du 12 décembre 2013, pt. 28.

¹¹⁷ Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014, (2014/2059(INI), pt. 58.

¹¹⁸ Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2015 sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne, 2015/2936(RSP), pt. 7.

¹¹⁹ Résolution précitée du Parlement européen du 24 juin 2015 : « 53. sollicite une réévaluation du processus décisionnel de l'Eurogroupe de façon à assurer une responsabilité démocratique appropriée; se félicite de la participation régulière du président de l'Eurogroupe aux réunions de la commission ECON et à la présidence du Conseil Ecofin, contribuant ainsi à garantir le même niveau de responsabilité démocratique ; 54. rappelle que le "six-pack" et le "two-pack" sont fondés sur le rôle renforcé d'un commissaire indépendant qui serait chargé de garantir l'application équitable et non discriminatoire des règles, et estime que les nouvelles avancées dans la mise en place du cadre institutionnel de la gouvernance économique, telles que le renforcement du rôle du commissaire chargé des affaires économiques et financières ou la création d'un ministère européen des finances, doivent respecter la séparation des pouvoirs entre les différentes institutions et être liées à des instruments adéquats de responsabilité et de légitimité démocratiques, associant le Parlement européen ».

¹²⁰ Résolution précitée du 20 novembre 2012, «Vers une véritable Union économique et monétaire», considérant CG.

¹²¹ RI précité n°4257 du 29 novembre 2016, p. 88.

¹²² Pt. iii de la résolution précitée sur la capacité budgétaire de la zone euro. Il est précisé en suivant : « Ce ministre des finances, muni d'un département institué au sein de la Commission européenne, entièrement responsable démocratiquement, devra être doté de tous les moyens nécessaires pour appliquer et faire respecter le cadre de la gouvernance économique et optimiser la marche de la zone euro en collaboration avec les ministres des finances des États membres de la zone euro ».v

budgétaire, et être le seul représentant extérieur de la zone euro au sein des organisations internationales, en particulier dans le secteur financier »¹²³.

La Commission appuie partiellement cette aspiration à un cumul de la fonction de commissaire-ministre de l'économie et des finances avec celle de vice-président de la Commission, en indiquant qu'elle « pourrait être attribuée dans le cadre de la désignation de la prochaine Commission, à compter de novembre 2019. L'Eurogroupe pourrait convenir de manière informelle d'élire le ministre à sa présidence pour deux mandats consécutifs, alignant ainsi son mandat sur celui de la Commission »¹²⁴. Des doutes pèsent sur la conformité au traité de cette proposition, tenant principalement dans la compatibilité entre le principe de collégialité de la Commission et l'exercice en propre de pouvoirs par le *Supercommissaire* à l'Economie et aux Finances et par ricochet la nature de sa responsabilité devant le Parlement européen interrogé¹²⁵. Une difficulté pratique pourrait naître de la censure du *Supercommissaire* dans la mesure où elle vaudrait démission du président de l'Eurogroupe, lequel n'est pas responsable en droit devant le Parlement européen. Toutefois, ce cas de figure vaut actuellement pour le Haut représentant de la PESC, certes fondé par le TUE, présidant à ce titre le Conseil de l'UE dans sa formation Affaires générales. Ce précédent ne soulève aucune difficulté majeure pour ces deux aspects, collégialité et responsabilité. Quant à la possible *schizophrénie institutionnelle* consécutive au dédoublement fonctionnel propre au poste, « *there is a conflict of interest implicit in the double-hatting of the European Minister, as EMU Commissioner and Chair of the Eurogroup* »¹²⁶, sans la nier elle est au cœur de la construction européenne et à l'institution qui en fixe la destinée, à savoir le Conseil européen. Ainsi, aucun obstacle juridique n'apparaît comme insurmontable à la répartition projetée au sein de la Commission et la relation fonctionnelle qu'elle établit avec la présidence de l'Eurogroupe. Une telle convergence de vue ouvre des horizons fertiles dans la mesure où avant de procéder à la définition d'instruments de contrôle encore faut-il identifier l'autorité sur lesquels ils peuvent s'exercer. Un Haut représentant de l'UEM, ou à tout le moins un *Supercommissaire* de l'économie et des finances, remplit cet office sans garantir l'effectivité du contrôle parlementaire ni rejeter le spectre de son attrition.

B) L'attrition de la fonction de contrôle parlementaire de l'UEM : vers une agenciarisation parlementaire ?

1. A côté de cette proposition de donner un visage à la gouvernance de l'UEM, les orientations générales relèvent par définition du Conseil européen dont le contrôle parlementaire au niveau national est inexistant tandis que celui du Conseil est purement théorique¹²⁷. Les lacunes d'une fonction de contrôle parlementaire décentralisée ne sont pas compensées au niveau européen ; « les pouvoirs de contrôle politique dont dispose le Parlement européen à l'égard du Conseil européen et du Conseil, restent, de manière générale, limités et déséquilibrés »¹²⁸. La situation est aggravée par l'instauration d'éléments intergouvernementaux, tel le TSCG, présentant par nature une extériorité à l'égard du système institutionnel de l'Union. Dès lors, traduit une progression mécanique de la fonction de contrôle du Parlement européen son intégration dans le droit de l'Union, qu'il appelle

¹²³ Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne, (2014/2248(INI), pt. 25.

¹²⁴ COM(2017) 821 final, précité p. 12.

¹²⁵ V. M. Patrînt, « A European Finance Minister: Form follows function, but is it legal? », *Working Paper Series*, April 2018, WP 2017/096, pp. 7-9 (www.ademu-project.eu/publications/working-papers).

¹²⁶ *Idem*, p. 12.

¹²⁷ V. en ce sens les réflexions de S. Roland, « Un déficit démocratique peut en cacher un autre : la responsabilité politique du Conseil européen et du Conseil en question », in P.-Y. Monjal, C. Geslot et J. Rosseto (dir.), *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, spéc. pp. 235-236.

¹²⁸ L. Guilloud-Colliat, « Contours et détours du contrôle du parlement européen sur le Conseil européen et le Conseil », *idem*, p. 257.

de ses vœux ainsi que « l'introduction du Mécanisme européen de stabilité et du Fonds de résolution unique dans le droit de l'Union, sur la base d'une évaluation complète de leur mise en œuvre et avec une surveillance démocratique adéquate par le Parlement, qui garantisse que le contrôle et l'obligation de rendre compte soient du ressort de ceux qui y contribuent »¹²⁹. Le Parlement européen s'inscrit ainsi dans le prolongement du rapport des cinq présidents¹³⁰ du 22 juin 2015¹³¹, attaché qu'il est à « intégrer les solutions intergouvernementales dans le cadre juridique de l'UE »¹³². Dans sa feuille de route, la Commission soutient le projet d'une intégration des mécanismes intergouvernementaux dans le droit de l'Union, avec en particulier la création d'un Fonds monétaire européen en lieu et place du MES¹³³, adopté conformément à l'article 352 TFUE en vertu duquel le Parlement européen dispose d'un droit d'approbation, i.e. un droit de veto, tandis que le rôle des parlements nationaux s'agissant du respect du principe de subsidiarité est rappelé¹³⁴.

Le Parlement européen milite également en faveur d'un contrôle à la pérennité assuré par la formalisation d'un accord interinstitutionnel garantissant « dans le cadre des traités, que la structure du Semestre européen permette un contrôle parlementaire régulier et efficace de ce processus, en particulier en ce qui concerne les recommandations relatives à la zone euro »¹³⁵. Il est vrai qu'à l'imitation du rapport des quatre présidents de 2012, celui des cinq présidents préconise l'adoption d'un « accord interinstitutionnel non contraignant » entre les acteurs concernés (Commission, Conseil Ecofin, Eurogroupe et Parlement européen), visant assurer la participation de la Commission en séance plénière au Parlement européen et sa présence ainsi que celle du Conseil « à des réunions interparlementaires »¹³⁶. Ce cadre offre - c'est sa principale vertu - une telle souplesse organisationnelle que la présence de représentants de la Commission et du Conseil relève d'une pratique relationnelle bien comprise. Pour le reste, il est aisé de relever - comme l'ont fait les parlementaires français¹³⁷ - la timidité des propositions avancées en matière de légitimation démocratique. Leur caractère explique sans mal que la Commission puisse à son tour proposer dans sa feuille de route de décembre 2017 de formaliser avant la fin de l'année 2018 le « dialogue régulier efficace avec le Parlement européen sur les questions de politique économique relatives à l'Union et à la zone euro » qu'elle a mise en place¹³⁸.

2. Sans nier l'utilité d'un tel accord, les mécanismes classiques des relations entre la Commission et le Parlement européen suffissent, au vrai il masque mal la faiblesse du rôle reconnu au Parlement européen. D'autant plus que la Commission reste en deçà de son document préparatoire qui recommandait une transposition du dialogue Commission-Parlement « à d'autres institutions et organes qui prennent des décisions concernant la zone euro, ou qui agissent pour le compte de celle-ci, à commencer par l'Eurogroupe, dont les membres resteraient également

¹²⁹ Résolution précitée du Parlement européen du 17 décembre 2015, pt. 22. V. aussi résolution précitée du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne, pt. 8.

¹³⁰ Ainsi qu'il le demandait à l'issue du rapport des quatre présidents celui du Parlement européen a été associé aux travaux.

¹³¹ Intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », ce rapport a été rédigé par le président de la Commission M Jean-Claude Juncker en lien étroit avec M. Donald Tusk, président du Conseil européen, M. Jeroen Dijsselbloem, président de l'Eurogroupe, M. Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne et M. Martin Schulz, président du Parlement européen.

¹³² Rapport des cinq présidents, p. 20.

¹³³ Parallèlement, la Commission entend proposer une directive (soumise toutefois à la procédure législative spéciale de consultation) mentionnant la « règle d'or » contenue à l'article 3 du TSCG.

¹³⁴ Sur le contrôle parlementaire exercé à l'égard du projet de FME dans la proposition de la Commission : D. Fromage, « *A Parliamentary assembly for the Eurozone ?* », *op. cit.*, pp. 7-8.

¹³⁵ Résolution précitée du Parlement européen du 17 décembre 2015, pt. 5.

¹³⁶ Rapport des cinq présidents, p. 19.

¹³⁷ Pour l'Assemblée nationale : RI n°3232 précité du 18 novembre 2015 ; pour le Sénat : RI n°122 fait au nom de la CAE du Sénat sur La phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire par F. Keller et F. Marc, 14 novembre 2016.

¹³⁸ COM(2017) 821 final. p. 15.

responsables devant leurs parlements nationaux »¹³⁹. De même, nulle trace, à la différence du même document préparatoire, d'un « accord sur la responsabilité démocratique de la zone euro », signé par tous les acteurs « avant les prochaines élections du Parlement européen de juin 2019 »¹⁴⁰. Cette absence ne ressort pas du registre limité, quoique illustratif, de l'anecdote, la Commission considère au sujet des parlements, suivant une expression courant en matière d'UEM¹⁴¹, qu'ils « doivent être dotés de compétences suffisantes *en matière de surveillance*, selon le principe de responsabilité au niveau où les décisions sont prises »¹⁴². Cette mission de surveillance vient se substituer à la fonction de contrôle inhérente à l'institution parlementaire, elle tend à transformer le Parlement européen en agence parlementaire de l'UEM portant davantage un regard technique sur sa direction que politique sur ses orientations. Il ne s'agit pas ici de s'opposer à l'exercice d'une telle mission, mais de regretter son attribution à une assemblée élue. Que la presse, les syndicats, les organisations non gouvernementales, la société civile organisée, ou plus largement encore la communauté des citoyens en disposent en leur qualité de contre-pouvoir, cela est dans l'ordre des choses, mais par son intensité, une mission de surveillance est nettement en deçà de la fonction de contrôle parlementaire, en ce qu'elle condamne son titulaire au maniement d'une fonction tribunitienne.

Cet abaissement de l'institution parlementaire s'exprime également au niveau des parlements nationaux, la Commission affirmant qu'elle examinera avant 2019 les moyens : « de promouvoir encore la coopération et le dialogue avec les États membres, en y associant également les parlements nationaux, les partenaires sociaux, les conseils nationaux de la productivité et d'autres parties prenantes, afin de renforcer l'appropriation au niveau national et d'améliorer la mise en œuvre des réformes »¹⁴³ participant du Semestre européen. Cette indistinction entre les représentants élus dans les États membres et d'autres formes de représentation reposant sur une légitimité relevant davantage de l'expertise atteint l'institution parlementaire dans ce qu'elle a d'unique et d'exclusif : la légitimité démocratique. Traditionnellement, elle est dotée, au sens où Montesquieu l'entend, d'une « faculté de statuer » et d'une « faculté d'empêcher »¹⁴⁴ ressortissant de sa fonction de contrôle. Une mission de surveillance ne procède ni de l'une, ni de l'autre, les parlements européen sont dotés dans le meilleur des cas d'une faculté d'alerter.

En sens inverse, cette mission de surveillance signifie que la gouvernance de l'UEM repose intégralement entre les mains d'un exécutif polymorphe soutenu par la BCE. Dans cette « polyarchie »¹⁴⁵, le Parlement européen n'a pour l'heure pas sa place. Cette tentation d'une déparlementarisation de l'UEM, valant dépolitisation, signe l'entrée dans la post-modernité, où dans la conduite des affaires économiques et financières l'élue cède devant l'expert. La sphère parlementaire demeure pour l'essentiel extérieure à l'UEM, elle est cantonnée dans un rôle, sinon de spectateur, à tout le moins d'observateur, certes plus éclairé en 2008 qu'en 2018, mais en dernière analyse réduit à l'état de vigie. En tout état de cause, elle n'en est en rien l'acteur¹⁴⁶. Précisément instruit des limites de ses prérogatives, le Parlement européen porte la revendication de la transformation de sa fonction de contrôle en fonction de décision, c'est ainsi qu'il « estime que, étant donné que la participation parlementaire aux grandes orientations de politique économique

¹³⁹ COM(2017) 291 final, 31 mai 2017, p. 29.

¹⁴⁰ COM(2017) 291 final, précité p. 29.

¹⁴¹ Par exemple, la BCE exerce une telle mission dans le cadre du mécanisme de surveillance unique mise en place en vue de l'union bancaire : Feuille de route pour une union bancaire, COM(2012) 510 final, 12 septembre 2012.

¹⁴² Nous soulignons, *idem*, p. 29.

¹⁴³ COM(2017) 291 final, précité p. 29.P. 28.

¹⁴⁴ Montesquieu définit la faculté d'empêcher, qu'il oppose à celle de statuer, comme « le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre (...) Et quoique celui qui a la faculté d'empêcher puisse avoir aussi le droit d'approuver, pour lors cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher, et dérive de cette faculté ». *De l'esprit des lois in Oeuvres complètes*, Éditions du Seuil, 1964, Livre XI, p. 588.

¹⁴⁵ Selon le terme employé par F. Martucci, v. not. *op. cit.*, p. 164.

¹⁴⁶ Le mérite des propositions avancées par S. Hennette *et alii.* est d'associer une assemblée parlementaire de la zone euro à la définition de l'UEM, *op. cit.*, p. 65 et s.

constitue un aspect important de tout système démocratique, un renforcement de la légitimité au niveau européen peut être obtenu par l'adoption d'orientations en matière de convergence contenant des priorités ciblées pour les années à venir, dans le cadre d'une procédure de codécision qui devrait être introduite lors de la prochaine modification des traités »¹⁴⁷.

Si l'Union européenne porte l'ambition d'un dépassement de l'Etat, cette horizon post-étatique ne saurait aller à l'encontre des principes de la démocratie libérale forgées au sein de l'Europe. Toutefois, le tropisme de la démocratie représentative montre ses limites, ni le Parlement européen, ni le Parlement français ne s'appuient sur leur fonction législative, au terme de laquelle ils peuvent beaucoup, pour accroître l'intensité de leur fonction de contrôle, en vertu de laquelle ils peuvent trop ou pas assez. Il est permis d'en déduire qu'ils approuvent pour l'essentiel les fondamentaux d'une UEM telle qu'orientés par les gouvernements des Etats membres agissant collectivement au sein de l'Union européenne ou individuellement dans chaque Etat membre¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Résolution précitée du Parlement européen du 24 juin 2015, pt. 50.

¹⁴⁸ Est à cet égard très significative la proposition de résolution relative à la gouvernance de la zone euro n° 970 enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 mai 2018 dans la mesure où elle est muette en ce qui concerne le contrôle parlementaire de l'UEM.