CONFERENCE DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DE L’UNION EUROPEENNE

# SESSION III - Les Parlements de l’Union européenne dans les négociations sur les traités internationaux

Note thématique

Le thème du rôle que les Parlements de l’Union jouent ou peuvent jouer dans le cadre du processus complexe de définition d’un accord entre l’UE et des tierces parties est en train de prendre une importance grandissante dans le débat public, ainsi que dans le dialogue politique, en s’inscrivant dans un débat plus large sur la transparence des négociations, la publicité des informations et les marges pour l’exercice d’un contrôle démocratique.

Il s’agit d’une question particulièrement actuelle compte tenu que sur trois importantes négociations en cours (ACS, AECG et TTIP[[1]](#footnote-1)) se concentrent les craintes et les attentions de la société civile et que, pour tenter de satisfaire partiellement la forte demande de transparence avancée de toutes parts, le Conseil a autorisé la Commission à rendre publics, pour la première fois, les mandats de négociation[[2]](#footnote-2).

En effet, les traités cités ont une très vaste portée car ils concernent de nombreux aspects très sensibles, non seulement du point de vue économique, à cause des retombées qu’ils peuvent avoir sur les systèmes productifs et sur les perspectives de croissance des économies européennes, mais également en ce qui concerne la sauvegarde des droits fondamentaux.

Pour ce qui est notamment du Parlement européen, il faut considérer que celui-ci a vu partiellement renforcées ses compétences en matière d’accords internationaux par le Traité de Lisbonne, compte tenu que, d’une part (article 218, paragraphe 6, du Traité sur le fonctionnement de l’UE-TFUE), ont été élargis les cas où le Conseil, avant de conclure un accord, doit obtenir l’approbation du Parlement européen et, de l’autre, a été introduite (article 218, paragraphe 10, du TFUE) l’obligation d’informer le Parlement européen immédiatement et complètement durant toutes les étapes de la procédure de négociation.

Rappelons à cet égard que le PE a déjà utilisé largement ses nouvelles compétences en refusant d’approuver l’ACTA, l’accord commercial anti-contrefaçon qui, par conséquent, n’est jamais entré en vigueur. En ce qui concerne aussi les négociations entre l’UE et les États-Unis d’Amérique pour le TTIP, le Parlement européen manifeste une attention constante, en utilisant les instruments procéduraux à sa disposition. Parmi ces instruments, il convient notamment de mentionner le rapport que le PE, conformément à l’article 108 de son règlement, peut adopter à tout moment de la négociation dans le but d’adresser à la Commission européenne des recommandations spécifiques, en demandant qu’elles soient prises en compte avant la conclusion d’un accord.

La Commission du commerce international du PE, en sa qualité de commission compétente pour le TTIP, est en train d’évaluer, avec l’aide de 14 autres commissions parlementaires, le déroulement des négociations à 18 mois de leur début et après huit cycles de négociation, et prépare sa proposition de recommandations qui devrait être approuvée en séance plénière en mai 2015.

Néanmoins, le processus tout entier de négociation d’un accord reste essentiellement intergouvernemental, compte tenu du rôle prédominant du Conseil, plus encore que de la Commission européenne elle-même.

Aux Parlements nationaux, conformément aux Traités, une compétence spécifique est reconnue dans les cas d’accords de type mixte car ayant pour objet des matières de compétence partagée entre l’Union et les États membres. En effet, dans ces cas, pour qu’un Traité entre en vigueur il faut qu’il soit ratifié par l’UE ainsi que par les États membres.

À cet égard, rappelons l’initiative prise en juin 2014 par les présidents des Commissions des affaires européennes et du commerce extérieur de la Chambre basse des Pays-Bas qui, dans une lettre signée par 19 présidents de Commissions homologues des Parlements de l’UE, ont demandé à la Commission européenne que les accords de libre-échange en cours de négociation (les déjà cités TTIP et AECG) soient définis comme accords mixtes, en vertu des matières concernées, en prévoyant ainsi la ratification de la part des Parlements nationaux.

Dans la réponse envoyée le 16 octobre 2014 par le vice-président de la Commission de l’époque, Maroš Šefčovič, aux Présidents des Chambres signataires, il était rappelé tout d’abord que la nature de l’accord peut être déterminée avec certitude seulement à la clôture des négociations, lorsque le contenu a été défini. Deuxièmement, on soulignait dans cette lettre que les Parlements nationaux disposent de plusieurs outils pour exercer un contrôle sur l’évolution des négociations. Dans la conclusion de la lettre l’on exprimait la conviction de la Commission qu’un débat étoffé des Parlements nationaux sur des négociations importantes est un élément positif et l’on manifestait la disponibilité à fournir des informations et à participer, le cas échéant, à ces débats.

Il faut considérer, par ailleurs, que les procédures d’examen des mesures de ratification de traités internationaux ne prévoient pas la possibilité de modifier les contenus de ceux-ci par le biais d’amendements ponctuels ; par conséquent, de fait, les prérogatives parlementaires se traduisent au mieux dans la faculté de ne pas autoriser la ratification : substantiellement, il s’agit d’un rôle qui se borne à l’approbation ou au rejet du texte.

Il reste naturellement la possibilité de se servir, en plus des procédures d’information sur l’évolution des négociations, des différents instruments ordinaires qui permettent aux Parlements d’accomplir leurs fonctions institutionnelles d’orientation et de contrôle vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs afin de fournir des indications (plus ou moins contraignantes, selon les différents systèmes) dans l’activité que ces gouvernements exercent au sein du Conseil.

À la lumière de ces éléments, cette session pourrait contribuer à développer le débat sur les aspects suivants :

1. Également sur la base d’un échange d’informations sur les expériences et sur l’état du débat en la matière dans les différents Parlements, estime-t-on adéquats et satisfaisants, et dans quelle mesure, les instruments et les procédures déjà disponibles pour un suivi précis et rapide du déroulement des négociations concernant des traités relevant des compétences de l’UE et des États membres et qui revêtent une importance particulière, à cause des domaines concernés et des possibles retombées, du point de vue normatif et de l’impact concret ?
2. Également à la lumière des initiatives récemment adoptées par la Commission européenne, par le biais du premier vice-président Timmermans, en vue d’un renforcement de la coopération avec les Parlements nationaux, comment réaliser concrètement l’objectif d’une actualisation constante et ponctuelle sur le déroulement des négociations, en valorisant pleinement, dans ce domaine aussi, les potentialités du Traité de Lisbonne et du protocole annexé sur le rôle des Parlements nationaux en ce qui concerne le droit d’information directe de ceux-ci de la part des institutions européennes ?
3. Peut-on, et de quelle manière, cerner, en ce domaine, un terrain exemplaire pour renforcer le dialogue politique instauré par la Commission avec les Parlements nationaux, ainsi que pour intensifier le dialogue entre ces derniers ?

1. L’accord sur le commerce des services (ACS) est un accord commercial négocié actuellement par 23 membres de l’Organisation mondiale du commerce (OMC), dont l’UE. L’AECG (Accord économique et commercial global) est un accord économique global négocié entre l’UE et le Canada et destiné à abolir 99% des droits de douane. Le TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d’investissement) est négocié entre l’UE et les USA et il est destiné à devenir l’accord de libre-échange bilatéral international le plus imposant conclu jusqu’à présent. [↑](#footnote-ref-1)
2. Il faut ajouter à cela les initiatives que la Commission a prises, ou qu’elle a décidé de prendre, concernant le TTIP : rendre publics un plus grand nombre de textes de négociation de l’UE que la Commission partage déjà avec les États membres et le Parlement européen ; fournir l’accès aux textes sur le TTIP à tous les membres du Parlement européen, et pas seulement aux quelques membres sélectionnés, à l’intérieur de la dénommée “*reading room*” ; classer moins de documents comme étant « à accès limité », en les rendant plus facilement accessibles aux membres du Parlement européen en dehors de la *reading room*; publier et modifier régulièrement la liste publique des documents partagés avec le Parlement européen et le Conseil ; organiser des consultations publiques sur les thèmes les plus délicats. [↑](#footnote-ref-2)