

Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne

Nicosie, 21-23 avril 2013

Article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)

Note d'information

La Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne à Nicosie se tient à un moment où la mise en œuvre de la gouvernance économique renforcée dans l'Union européenne (UE), en particulier dans la zone euro, est d'une importance majeure. La crise économique et financière actuelle révèle clairement les lacunes dans la structure de la gouvernance économique de l'UE, notamment dans la zone euro. En vue de faire face à la crise, l'UE a pris des décisions et des mesures rapides et déterminantes visant à renforcer la gouvernance budgétaire dans l'Union économique et monétaire (UEM). Dans certains cas, tels que l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) et le Mécanisme européen de stabilité (MES), la réponse de l'UE à la crise a été entraînée en dehors de la méthode communautaire par l'intergouvernementalisme accru, sapant de ce fait certains des développements institutionnels les plus importants aux termes du traité de Lisbonne.

L'une des mesures les plus importantes a été l'introduction du semestre européen pour la coordination des politiques économiques par le biais du paquet de mesures législatives, le "six pack" (entré en vigueur le 13 décembre 2011), qui favorise le débat sur la participation accrue des parlements nationaux au niveau national et européen, dans le contexte de l'interdépendance des économies au sein de l'UEM. La légitimité démocratique du processus du semestre européen est essentielle et les parlements nationaux devraient être impliqués de façon adéquate dans l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de réformes approfondies des politiques économiques, budgétaires et fiscales dans leurs pays et dans l'intégration de la dimension européenne dans les politiques nationales.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (plus communément appelé «pacte budgétaire») au sein de l'Union économique et monétaire, a été signé le 2 mars 2012 par tous les chefs d'État ou de gouvernement sauf la République tchèque et le Royaume-Uni. Le traité

est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, après avoir été ratifié par au moins 12 États membres de la zone euro (article 14 (2) TSCG). L'objectif du traité est de promouvoir la discipline budgétaire (en instaurant la règle d'équilibre budgétaire, la règle du frein à l'endettement, le mécanisme de correction automatique et l'obligation de réduire la dette publique) et de renforcer la coordination des politiques économiques dans la zone euro et entre les États contractants. Il s'agit d'un accord international juridiquement contraignant ouvert aux pays de l'UE qui ne l'ont pas signé d'emblée. Il est contraignant en tant qu'accord international conclu en dehors du cadre juridique de l'UE. La ratification du TSCG implique l'acceptation de restrictions considérables de la souveraineté budgétaire nationale. Bien qu'il s'agisse d'un traité international, toutes les dispositions du traité s'appliquent dans le cadre actuel de l'UE, dans les trois domaines: la discipline budgétaire (pacte de stabilité et de croissance), la coordination des politiques économiques et la gouvernance, au sein de l'UEM. Le contrôle de conformité des "lois sur la mise en œuvre" promulguées dans chaque Etat membre, sera effectué par la Cour de justice de l'Union européenne. Les parties contractantes communiqueront leurs plans d'émission d'emprunts publics à la Commission européenne et au Conseil. De plus, ils débattront et, le cas échéant, coordonneront à l'avance entre eux et avec les institutions de l'UE toutes les grandes réformes économiques qu'ils envisagent d'entreprendre. L'article 13 du traité représente un grand défi pour les parlements nationaux, puisqu'il prévoit l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions parlementaires concernées des parlements nationaux des Etats contractants et les représentants des commissions concernées du Parlement européen, afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité. Conformément à l'article 14 (4)¹ du traité, les dispositions relatives à la coopération interparlementaire s'appliquent à tous les Etats signataires à compter de la date d'entrée en vigueur du traité, qu'ils aient ou non achevé le processus de ratification. Il faut noter que seuls les Etats membres ayant ratifié le TSCG auront accès au MES.

Etant donné que davantage de décisions sont prises au niveau européen qu'au niveau national, il convient d'assurer la légitimité démocratique et la responsabilité au niveau auquel les décisions sont prises et mises en application. Le Parlement européen et les parlements nationaux ont un rôle important à jouer, individuellement et collectivement. Les parlements nationaux devraient se charger de garantir la légitimité des actions des États membres au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE, tandis que le Parlement européen garantit la responsabilité et le contrôle démocratique au niveau européen.

¹ Par dérogation aux paragraphes 3 et 5, le titre V est applicable à toutes les parties contractantes concernées à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité.

Il est nécessaire de renforcer la légitimité démocratique au sein de l'UE, tout particulièrement maintenant que les discussions sur les causes de la crise, notamment dans la zone euro, se concentrent sur les structures de gouvernance économique adéquates de l'UE. La nécessité de renforcer la légitimité démocratique et la responsabilité dans la gouvernance économique de l'UE, en particulier dans le cadre de l'UEM, ainsi que la nécessité d'accroître le rôle des parlements nationaux, est également reconnue, à la fois dans le «Projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie», publié par la Commission européenne en novembre 2012 et dans le rapport intitulé «Vers une véritable union économique et monétaire», publié par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, en décembre 2012, en étroite collaboration avec les présidents de la Commission européenne, l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne. Il apparaît clairement que l'intégration plus profonde de l'UE doit s'accompagner du renforcement de la légitimité démocratique et de la responsabilité tant au niveau européen que national, où les décisions sont prises. Cela implique la participation du Parlement européen en ce qui concerne la responsabilité pour les décisions adoptées au niveau européen, tout en maintenant le rôle pivot des parlements nationaux.

Nulle part ailleurs l'absence d'implication du Parlement européen et des parlements nationaux n'a été plus évidente que dans le cas des décisions récentes concernant la crise économique et financière de la République de Chypre. Ces décisions sont lourdes de conséquences pour le niveau de vie de la population de Chypre et la cohésion sociale dans le pays, qui a été dévasté.

La coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux devrait jouer un rôle important dans le processus de coordination économique et de gouvernance au sein de l'UE. Il convient d'intensifier la coopération interparlementaire dans le contexte de la nouvelle gouvernance économique de l'UEM, en s'appuyant sur l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG). La création d'une conférence interparlementaire en vertu de l'article 13 du Traité offre aux parlements nationaux une occasion importante de déterminer leur rôle en matière de garantie de la responsabilité et de la légitimité démocratiques dans l'UE et dans le contexte d'un cadre de politique financière, budgétaire et économique plus intégré. L'avenir des parlements nationaux dépend fortement de la manière proactive dont ils utiliseront les nouvelles possibilités qui s'offrent à eux, pour permettre aux parlements nationaux de l'UE et au Parlement européen de contribuer à rendre le système de gouvernance économique de l'UE plus légitime et démocratiquement responsable.

Le débat interparlementaire sur les questions relatives à la légitimité démocratique, à la responsabilité et au rôle des parlements nationaux s'est intensifiée ces derniers mois dans divers forums. Des discussions préliminaires portant sur la mise en place d'une Conférence en vertu de l'article 13 du TSCG ont eu lieu récemment, lors des réunions des Présidents des parlements des États membres fondateurs² au Luxembourg et des Secrétaires généraux à Chypre, et feront l'objet de discussion lors de la prochaine réunion de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne à Chypre, du 21 au 25 avril 2013. D'autres discussions sur certaines des questions plus vastes ont eu lieu lors de la réunion des présidents de la COSAC, en janvier 2013, et de la réunion des Présidents des Commissions des Finances en février 2013, toutes deux tenues à Dublin.

Des questions d'ordre technique doivent être débattues. Selon une décision antérieure des Présidents³ des parlements de l'UE, il importe de développer des structures constituées pour répondre aux besoins futurs de la coopération parlementaire

Les questions clés à examiner par la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE peuvent comprendre la structure, la procédure de mise en place, la fréquence et le calendrier des réunions, la taille et la composition des délégations, la présidence, la participation de représentants des parlements des pays n'ayant pas signé le Traité, le statut des représentants des parlements ayant signé le Traité mais ne l'ayant pas ratifié, le statut des représentants des parlements des États membres ne faisant pas partie de la zone euro, les coûts de fonctionnement, la relation entre la nouvelle Conférence et d'autres réunions interparlementaires, telles les réunions des Présidents des Commissions des finances et la réunion interparlementaire de commissions sur le semestre européen. Par exemple, le nouveau mécanisme pourrait-il être construit à l'instar de la Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC, remplaçant les conférences interparlementaires sur les questions économiques existantes? De même, la taille des délégations pourrait-elle se fonder sur la même formule que celle de la Conférence sur la PESC et la PSDC? Les délégations devraient-elles se composer exclusivement de membres de commissions parlementaires traitant des questions économiques et financières, ou cette question devrait-elle être laissée à la discrétion de chaque parlement national? A cet égard, il convient de noter que l'article 13 du

² Réunion informelle, 11 janvier 2013

³ Conférence des Présidents de l'UE, Stockholm, 14-15 mai 2010

"Les Présidents considèrent qu'une coordination améliorée des activités interparlementaires à l'intérieur de l'UE est importante. Les Présidents soulignent l'importance de développer des structures constituées pour rencontrer les besoins futurs en ce qui touche la coopération interparlementaire. Les réunions ou les débats qui se chevauchent devraient être évités."

Traité stipule spécifiquement que «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». Surtout, cette participation doit-elle inclure les parlements nationaux de tous les pays membres de l'UE, puisque les développements dans la zone euro touchent tous les membres? Quand cette nouvelle Conférence interparlementaire devrait-elle commencer à fonctionner?

