



Rodolphe Lafranque

LL.M., Research Fellow of Public Law,  
University of Tartu

# Le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement en République d'Estonie au regard des nouvelles dispositions du règlement intérieur du *Riigikogu*

Le 14 septembre 2003, les citoyens estoniens ont décidé, par référendum, que l'Estonie pouvait devenir membre de l'Union européenne. A la question générale sur l'adhésion était jointe celle concernant la loi sensée non pas modifier mais, selon la terminologie employée, compléter la Constitution<sup>\*1</sup>. Cette loi constitutionnelle<sup>\*2</sup>, aussi appelée «troisième acte de la Constitution», en vigueur depuis le 6 janvier 2004, prévoit de manière brève que l'Estonie peut appartenir à l'Union européenne en se basant sur les principes fondamentaux de la Constitution de la République d'Estonie<sup>\*3</sup> et que du fait de cette appartenance, la Constitution est appliquée en tenant compte des droits et obligations découlant du traité d'adhésion.<sup>\*4</sup>

Cependant, l'adhésion à l'Union européenne a pour conséquence l'attribution d'un certain nombre de compétences aux institutions de l'Union européenne ce qui signifie logiquement que les organes nationaux sont privés d'exercer ces mêmes compétences. Tout aussi naturel que soit cet état de fait, il n'en est pas pour autant sans danger au regard de la démocratie dans la mesure où le Parlement estonien (*Riigikogu*) comme tous les autres parlements nationaux de l'Union européenne se voient littéralement dépouiller de leurs compétences traditionnelles, notamment de leur compétence législative, pour devenir de simples chambres

---

<sup>1</sup> La Constitution de la République d'Estonie a été adoptée par référendum le 28 juin 1992. – Journal officiel (RT) 1992, 26, 349.

<sup>2</sup> RT I 2004, 64, 429.

<sup>3</sup> Article premier.

<sup>4</sup> Article 2.

d'enregistrements des décisions bruxelloises. Sauf peut-être pour les actes juridiques communautaires les plus fondamentaux, formant ce que l'on appelle le droit communautaire originaire<sup>5</sup>, la grande majorité des actes communautaires (le droit communautaire dérivé) va s'imposer au *Riigikogu* pour s'intégrer dans l'ordre juridique national soit tels quels, c'est-à-dire sans le concours direct du parlement national dans le cas des règlements, soit sous la forme de lois après avoir été obligatoirement transposés dans le cas des directives.

En plus du risque de mettre la représentation populaire à l'écart en tant que source nationale de droit positif, en accentuant ainsi encore plus l'affaiblissement si ce n'est le déclin de l'institution parlementaire déjà amorcé dans tous les Etats membres, le processus décisionnel communautaire accroît considérablement les compétences des Gouvernements des Etats membres, certes au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, dans un domaine relevant traditionnellement des Parlements, à savoir la production de normes juridiques. Ceci cause, au niveau national, un déséquilibre entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif au profit de ce dernier.

L'Europe communautaire prit conscience des dangers que pouvait comporter cette situation et consacra finalement le rôle des parlements nationaux par le Traité d'Amsterdam en 1999, dont le neuvième protocole en annexe reconnaît l'existence de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).<sup>6</sup>

Mais il revient essentiellement aux Etats membres de prendre leurs responsabilités pour maintenir à l'échelon national un équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif et préserver la place occupée par ce dernier dans le cadre institutionnel interne propre à chaque Etat membre.

C'est dans cette perspective que le *Riigikogu* a modifié son règlement intérieur<sup>7</sup> en se dotant de moyens de contrôle spécifiques sur l'action du Gouvernement dans les affaires relatives à l'Union européenne. Mais pour tenir compte du rôle central que joue traditionnellement le Parlement estonien monocratériel dans la détermination de la vie de la Nation, ce qui place la République d'Estonie au rang des démocraties parlementaires de type moniste, le *Riigikogu* s'attribue bien plus qu'un simple droit de regard. Il a également la possibilité de contraindre les membres du Gouvernement siégeant au Conseil à se conformer à ses directives un peu selon le modèle danois.

Ces réformes qui tendent à renforcer les prérogatives du *Riigikogu* par le biais de la fonction de contrôle, essentielle en régime parlementaire, permettent en fin de compte de compenser l'impossibilité pour les Parlements nationaux d'intervenir directement dans le processus décisionnel de l'Union.

Le système très contraignant, mis en place en Estonie, d'un véritable « contrôle-influence » du Gouvernement sur les affaires européennes, dont nous allons en présenter les caractéristiques, contribue indubitablement à combler un peu plus le « déficit démocratique » dont souffre l'Union européenne en consolidant l'une des deux légitimités sur lesquelles repose l'Union, à savoir la légitimité des Etats s'exprimant dans et par les Parlements nationaux à côté de celle s'exprimant dans et par le Parlement européen.<sup>8</sup>

L'étude du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement en République d'Estonie nous donnera l'occasion d'observer de quelle manière les nouvelles dispositions du règlement intérieur parviennent à encadrer l'activité du Gouvernement en matière européenne (1) et d'analyser en quoi consiste, selon ces mêmes dispositions, l'information du *Riigikogu* comme condition à un contrôle parlementaire efficace (2).

## 1. L'encadrement de l'activité du Gouvernement en matière européenne

Au terme de l'article 18 alinéa 3 du règlement intérieur, « la commission des affaires de l'Union européenne et, pour les questions concernant la politique étrangère et de sécurité commune, la commission des affaires étrangères du *Riigikogu* établissent, en collaboration avec les autres commissions permanentes, la position du *Riigikogu* en ce qui concerne les propositions d'actes juridiques de l'Union européenne. Elles donnent leur avis s'agissant d'autres questions sur l'Union européenne et contrôlent l'activité du Gouvernement de la République dans l'exécution de la politique de l'Union européenne ».

<sup>5</sup> Le parlement national garde la maîtrise du droit communautaire originaire grâce à la procédure de ratification des traités internationaux, qui lui donne le droit soit de les rejeter soit de les accepter, la négociation étant réservée au Gouvernement.

<sup>6</sup> Créée en 1989, la COSAC permet, lors de conférences bisannuelles, aux représentants des Parlements des Etats-membres et du Parlement européen de même que ceux des pays candidats en tant qu'observateurs, d'échanger leurs points de vue sur des questions européennes.

<sup>7</sup> Loi entrée en vigueur le 15 mars 2004. – RT I 2004, 12, 77.

<sup>8</sup> Sur la double légitimité de l'Union européenne, cf. R. Badinter. Une constitution européenne, Paris: Fayard 2002.

Il ressort de cette disposition que l'encadrement de l'activité européenne du Gouvernement se caractérise par une organisation institutionnelle du *Riigikogu* spécifique à la mission à accomplir et par le rôle actif du *Riigikogu* dans la politique que le Gouvernement doit mettre en œuvre au niveau européen.

## 1.1. Le cadre institutionnel du contrôle parlementaire

Afin d'assurer un contrôle optimal de l'activité gouvernementale sur les questions européennes, le *Riigikogu* a été amené à restructurer ses commissions parlementaires. Nous savons que les commissions parlementaires permettent au Parlement, du fait d'un accroissement de sa charge de travail qui plus est de plus en plus spécifique, de délibérer en séance plénière de façon utile et efficace. Ces organes restreints du Parlement ont en effet pour rôle de permettre à ce dernier d'exécuter convenablement ses deux fonctions principales que sont la fonction législative et la fonction de contrôle. Cependant, eu égard au caractère autonome du processus décisionnel communautaire vis-à-vis de la procédure législative nationale, les commissions chargées de suivre les questions européennes vont alors se concentrer principalement sur le contrôle de l'activité du Gouvernement en tant que représentant de l'Etat, et par-là même représentant du Parlement national, auprès du Conseil des ministres de l'Union.

Le règlement intérieur prévoit ainsi la création d'une nouvelle commission permanente pour les affaires de l'Union européenne qui s'ajoute aux 10 autres commissions permanentes existant préalablement, lesquelles sont chargées des questions européennes spécifiques à leur domaine de compétence.

### 1.1.1. La commission des affaires de l'Union européenne : nouvelle commission permanente chargée des questions générales relatives à l'Union européenne

La commission des affaires de l'Union européenne succède aux commissions spéciales, dites « commissions des affaires européennes », créées conformément au règlement intérieur du *Riigikogu* par arrêtés.<sup>9</sup>

La commission des affaires européennes, composée de 13 parlementaires issus de différentes commissions permanentes, avait pour mission, selon les termes des arrêtés parlementaires cités ci-dessus, de contribuer à atteindre les objectifs de l'association créée par l'accord européen du 12 juin 1995, de coopérer régulièrement avec le Gouvernement pour atteindre ces objectifs, d'établir des liens avec le Parlement européen et tenir constamment informer le *Riigikogu* de ses travaux au sein du comité parlementaire et des problèmes qui y étaient soulevés.

La commission devait également entendre les membres du Gouvernement ou tout autre agent de l'administration gouvernementale au sujet de l'évolution de l'intégration à l'Union européenne et pouvait adresser des recommandations au Gouvernement concernant l'adoption de projets de loi liés à l'intégration européenne. L'ancien président de la commission des affaires européennes, M. Tunne Kelam, a souligné que l'un des objectifs de cette commission était de fonctionner comme un forum de discussions entre d'un côté, les organisations non gouvernementales et les groupes d'intérêts et de l'autre, les ministères et les commissions parlementaires<sup>\*10</sup>.

En pratique, la commission des affaires européennes a joué un rôle essentiel dans la phase de préparation à l'adhésion à l'Union européenne. En sus de sa fonction de représentation du *Riigikogu* auprès des institutions de l'Union européenne, la commission avait la lourde tâche de coordonner le travail entre le Parlement et le Gouvernement pour permettre l'adoption de lois visant l'harmonisation de la législation estonienne avec les textes communautaires.

Le travail de la commission des affaires européennes n'a pas été facilité par le fait qu'il s'agissait d'une commission spéciale ne pouvant donc pas, selon le règlement intérieur du *Riigikogu*, préparer elle-même les projets et propositions de lois liés à l'intégration européenne pour en débattre en assemblée plénière. Elle dépendait, dans sa mission avant tout de coordination, des commissions permanentes (dites « commissions de direction ») seules compétentes dans la préparation des débats pléniers du *Riigikogu*.

C'est pour remédier à ce problème que la nouvelle commission parlementaire en charge des questions sur l'Union européenne devient une commission permanente. Malgré son appartenance à la catégorie des commissions permanentes du *Riigikogu*, la commission des affaires de l'Union européenne se distingue de celles-ci de par sa composition et sa mission, qui est la cause de ce particularisme et que nous aborderons en détail ultérieurement.

<sup>9</sup> La première commission (spéciale) des affaires européennes fut créée le 23 janvier 1997 (RT I 1997, 11, 97) et la seconde le 18 mai 1999 (RT I 1999, 47, 536).

<sup>10</sup> T. Kelam. *Riigikogu roll Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga*. – *Riigikogu Toimetised (RiTo)* 2001/3, p. 16.

En tant que commission permanente, la composition de la commission des affaires de l'Union européenne obéit à la procédure du règlement intérieur du *Riigikogu*<sup>\*11</sup> selon laquelle ses membres sont désignés par les groupes politiques, proportionnellement à l'importance numérique de chacun de ces groupes, de façon à garder l'équilibre politique du *Riigikogu*. Mais pour mieux exécuter, c'est-à-dire pour rendre plus acceptable, sa mission notamment de prendre position au nom du *Riigikogu* sur les propositions de textes européens, il a fallu regrouper au sein de la commission des affaires de l'Union européenne un nombre plus élevé de parlementaires, d'où le nombre de membres fixé au minimum à 15, ce qui correspond à un peu moins de 15% du total des membres du *Riigikogu*. Ces membres doivent aussi représenter l'ensemble des commissions permanentes. Ainsi, les membres de la commission des affaires de l'Union européenne appartiennent également à au moins une autre commission permanente.<sup>\*12</sup> Par ailleurs, le président et les vice-présidents du *Riigikogu* sont exceptionnellement autorisés à être membres de la commission des affaires de l'Union européenne.<sup>\*13</sup>

### 1.1.2. Les commissions permanentes chargées des questions spécifiques liées à l'Union européenne

La commission des affaires de l'Union européenne n'est pas seule à remplir ses différentes missions de contrôle de la politique européenne du Gouvernement. Elle est assistée pour cela par les autres commissions permanentes. Cependant, le règlement intérieur du *Riigikogu* fait une distinction parmi ces 10 autres commissions permanentes, mettant à part la commission des affaires étrangères.

En effet, la commission des affaires étrangères est placée sur un pied d'égalité avec la commission des affaires de l'Union européenne dans la mesure où elle bénéficie des mêmes compétences que celle-ci. Mais dans ce cas là et contrairement à la commission des affaires de l'Union européenne, la commission des affaires étrangères ne traite que des questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, l'article 18 alinéa 3 du règlement intérieur du *Riigikogu* doit être compris en ce sens que la commission des affaires étrangères peut prendre position pour le compte du *Riigikogu* sur une proposition de texte communautaire, donner un avis sur d'autres questions liées à l'Union européenne et contrôler l'activité du Gouvernement dans l'exécution de sa politique communautaire uniquement en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune.

La raison pour laquelle les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune font l'objet d'un traitement séparé et monopolisé par la commission des affaires étrangères tient au fait, selon l'explication avancée dans l'exposé des motifs, qu'il s'agit d'un domaine spécifique exigeant une réaction rapide.<sup>\*14</sup>

Dans les domaines ne faisant pas partie de la politique étrangère et de sécurité commune, la commission des affaires étrangères peut également intervenir. Cette compétence est alors analogue, non pas comme précédemment à celle de la commission des affaires de l'Union européenne, mais plutôt à celle des 9 autres commissions permanentes.<sup>\*15</sup>

Ces commissions permanentes, concernant les questions européennes générales, assistent la commission des affaires de l'Union européenne dans la mesure où cette dernière prend position, au nom du *Riigikogu*, sur les propositions d'actes communautaires, en collaboration avec les commissions permanentes.

Une commission permanente est désignée par le bureau du *Riigikogu* pour examiner au préalable la proposition d'acte communautaire en question et remettre un avis à la commission des affaires de l'Union européenne ou, le cas échéant, à la commission des affaires étrangères. Dans sa mission d'établir une position commune du *Riigikogu*, la commission se basera alors sur cet avis.

Ce système de coordination, proche du modèle finlandais, permet une répartition équilibrée des compétences entre la commission des affaires de l'Union européenne (ou la commission des affaires étrangères) et les autres commissions permanentes préservant ainsi le rôle spécifique de celles-ci tout en garantissant une vision globale du *Riigikogu*.<sup>\*16</sup> Une réunion conjointe des différentes commissions permanentes étant toujours possible en cas de désaccord.

<sup>11</sup> Article 26.

<sup>12</sup> Article 25 alinéa 2.

<sup>13</sup> Article 24 alinéa 2.

<sup>14</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la modification du règlement intérieur du *Riigikogu*.

<sup>15</sup> La commission de l'environnement, des affaires culturelles, des affaires rurales, de l'économie, des affaires constitutionnelles, des finances, de la défense nationale, des affaires sociales et des lois.

<sup>16</sup> Sur ce point voir l'exposé des motifs.

## 1.2. Le rôle actif du *Riigikogu* dans la politique européenne du Gouvernement

Afin de respecter la logique du régime parlementaire selon laquelle le Gouvernement agit en accord avec le Parlement, et celle de la démocratie parlementaire estonienne caractérisée par la position dominante du *Riigikogu*, le choix a été d'attribuer à ce dernier des moyens de contrôle de la politique gouvernementale en matière européenne suffisamment puissants selon le modèle des pays de l'Europe du nord. Ainsi le *Riigikogu* joue un rôle actif dans la politique européenne du Gouvernement, par un contrôle a priori de ce dernier et un suivi de ses activités.

### 1.2.1. Le contrôle a priori du Gouvernement

Lorsque le règlement intérieur du *Riigikogu* prévoit que la commission des affaires de l'Union européenne et, pour les questions concernant la politique étrangère et de sécurité commune, la commission des affaires étrangères établissent la position du *Riigikogu* au sujet des propositions d'actes juridiques de l'Union européenne et donnent leur avis sur d'autres questions liées à l'Union européenne, il faut bien constater qu'il ne s'agit là d'aucune compétence traditionnelle du Parlement. Cela ne relève effectivement ni du domaine législatif puisque le *Riigikogu* n'est pas en mesure de voter les propositions qui lui sont présentées (ce qui est du ressort du Conseil des ministres de l'Union européenne avec ou sans le Parlement européen) ni non plus, du domaine du contrôle puisque le Gouvernement n'a pas encore agit.

Le fait pour le *Riigikogu* de déterminer sa position en ce qui concerne les propositions d'actes communautaires à destination du Gouvernement s'apparente à une forme de contrôle a priori dans la mesure où le Parlement intervient avant l'adoption des textes européens à laquelle le Gouvernement participe en tant que membre du Conseil des ministres.

Il faut tout de même souligner que cette position du *Riigikogu* n'est pas prise à la suite d'un débat en assemblée plénière mais au sein de ses deux organes restreints chargés de cette mission, lesquels sont tenus d'en informer le Gouvernement et non le *Riigikogu* (sic). Par conséquent, la mission des commissions des affaires de l'Union européenne et des affaires étrangères n'est pas limitée à coordonner les travaux d'examen des propositions d'actes européens par les différentes commissions permanentes. Elle consiste aussi à prendre position au nom et pour le compte du Parlement tout entier sur un point qui engagera la responsabilité du Gouvernement. La disposition législative<sup>\*17</sup> qui donne ainsi les pleins pouvoirs à une commission permanente de se substituer à l'organe représentatif de la Nation n'est pas, à nos yeux, sans poser de problèmes quant à sa conformité à la Constitution et concrètement au principe du parlementarisme, qu'elle sous-tend, selon lequel le Gouvernement n'a de compte à rendre qu'au Parlement et non à une composante de celui-ci. Il est vrai que la composition des deux commissions parlementaires en cause permet une représentation de l'ensemble du *Riigikogu*, par ailleurs, rien n'empêche le *Riigikogu* de prendre lui-même position sur ces questions par voie d'arrêté, ni les commissions permanentes de prendre position après un débat en séance plénière du Parlement dans le cadre de sa compétence générale, en vertu de l'article 65 point 16 de la Constitution, de traiter de tout problème essentiel de la vie de la Nation.<sup>\*18</sup>

Le contrôle a priori du Gouvernement par l'intermédiaire des prises de position du *Riigikogu* ne concerne cependant pas n'importe quelle proposition d'acte européen. Selon l'article 152<sup>1</sup> du règlement intérieur, il doit s'agir soit de propositions dont le domaine de régulation exige conformément à la Constitution estonienne l'adoption, la modification ou l'annulation d'une loi ou d'un arrêté du *Riigikogu*, soit de propositions dont l'adoption aurait parallèlement des effets économiques ou sociaux très importants.

Par ailleurs, le *Riigikogu* n'est pas obligé de prendre position sur les propositions d'actes européens qui lui sont présentées par le Gouvernement. Le règlement intérieur du *Riigikogu* donne en effet la possibilité à la commission des affaires de l'Union européenne ou à la commission des affaires étrangères de renoncer à prendre position. Quelles que soient les raisons qui conduisent à un tel renoncement, le Parlement n'a pas à se justifier (cela fait partie du pouvoir discrétionnaire du Parlement), par contre, la commission en question est tenue d'en informer le Gouvernement pour ne pas retarder la procédure. Si de cette façon, le *Riigikogu* peut ne pas exercer son droit de contrôler a priori, rien ne l'empêche d'avoir recours à un contrôle a posteriori qui s'inscrit alors dans le suivi de l'activité européenne du Gouvernement.

### 1.2.2. Le suivi de l'activité gouvernementale

La participation du *Riigikogu* à la politique gouvernementale en matière européenne se veut active dans la mesure où elle est également génératrice d'obligations à la charge du Gouvernement, ce qui permet au

<sup>17</sup> Article 152<sup>4</sup> alinéa 2 du règlement intérieur du *Riigikogu*.

<sup>18</sup> Remarque faite dans l'exposé des motifs.

Parlement d'effectuer un véritable suivi de l'activité du Gouvernement. Ce dernier se doit en amont de suivre les positions éventuelles du *Riigikogu* concernant les propositions d'actes européens et en aval de présenter un rapport d'activité. Ce suivi se caractérise par un droit de regard contraignant du *Riigikogu* sur la politique européenne du Gouvernement qui, en fin de compte, devrait pouvoir compenser le fait que le *Riigikogu* ne puisse pas participer directement au processus décisionnel communautaire.

Arrêtons-nous un instant sur la force juridique de la position que prend le *Riigikogu* à l'égard du Gouvernement, sachant que cette question est véritablement au cœur de notre étude.

Le règlement intérieur du *Riigikogu* prévoit très clairement que le Gouvernement est obligé de s'en tenir à la position du Parlement.<sup>19</sup> Ainsi sur ce point précis, l'Estonie se rapproche du modèle danois selon lequel le Parlement a la possibilité de délivrer un mandat de négociation au Gouvernement à suivre lors des débats au Conseil sur l'adoption des textes européens. Les deux commissions parlementaires, compétentes pour formuler la position du *Riigikogu*, sont donc plus que de simples organes consultatifs à la disposition du Gouvernement pour les questions européennes. En cela, l'Estonie se démarque fondamentalement de la Finlande et de la Suède – deux des trois modèles pris en compte par les parlementaires estoniens – qui avaient rejeté l'idée d'attribuer à leur commission parlementaire respective la possibilité de formuler des lignes directrices impératives pour l'action de leur Gouvernement.<sup>20</sup>

La force juridique obligatoire de la position du *Riigikogu* s'explique par la volonté des auteurs de la loi de ne pas réduire à néant les compétences du Parlement, de ne pas cantonner le rôle du *Riigikogu* à ne faire que des observations mais au contraire, de lui donner la possibilité d'influencer la politique du Gouvernement une fois au Conseil. L'idée du Gouvernement « porte-voix<sup>21</sup> » du *Riigikogu* au Conseil des ministres répond par ailleurs à la nécessité de légitimer l'action gouvernementale en matière européenne, ce qui est essentielle au niveau national pour maintenir la place du *Riigikogu* dans les institutions constitutionnelles estoniennes mais aussi au niveau européen pour réduire le déficit démocratique dont souffre le processus décisionnel communautaire.

Cependant, il ne faut pas se leurrer. Le « contrôle-influence » institué en Estonie ne peut obliger le Gouvernement à parvenir à un résultat conforme aux exigences du *Riigikogu*. Le mandat de négociation du Gouvernement est ainsi limité tout d'abord par des impératifs d'efficacité propres au processus décisionnel européen que le Parlement ne peut ignorer et qui constituent véritablement le pendant aux impératifs de légitimité. Rappelons que le fonctionnement de ce processus décisionnel répond davantage aux règles de la négociation diplomatique qu'à celles du domaine parlementaire<sup>22</sup> et qu'il laisse une place de plus en plus grande à la prise de décision à la majorité qualifiée. Vouloir imposer au Gouvernement de suivre la position du *Riigikogu* bloquerait la recherche d'un compromis dans le cadre du vote à l'unanimité ou serait inefficace dans le cadre du vote à la majorité qualifiée. Un mandat impératif serait ensuite illusoire ne serait-ce que par le développement de la procédure de codécision et le rôle croissant du Parlement européen en tant que seconde source de légitimité démocratique de l'Union européenne. La dispersion des « lieux de pouvoir » à contrôler a pour effet de minimiser le caractère obligatoire des prises de position du *Riigikogu*.

Les parlementaires estoniens ont été conscients des aspects négatifs que comporte le mandat de négociation impératif. Ainsi, à l'obligation pour le Gouvernement de s'en tenir aux positions du *Riigikogu* fait suite la possibilité pour celui-ci de se délier de cette contrainte. Le règlement intérieur prévoit malgré tout, dans ce cas de figure, que le Gouvernement doit, à la première occasion, donner les raisons de ses agissements non conformes à la position du *Riigikogu* soit à la commission des affaires de l'Union européenne, soit à la commission des affaires étrangères.<sup>23</sup> La possibilité offerte au Gouvernement de s'écarter des prises de positions du *Riigikogu* permet de cerner la portée réelle de ces dernières. Il s'agit au bout du compte plus d'une obligation de moyen que de résultat, puisqu'elles obligent le Gouvernement, si ce n'est à prendre en compte le point de vue du *Riigikogu* au moment des débats au Conseil sur l'adoption d'actes juridiques de nature législative, du moins à rendre ce processus décisionnel transparent aux yeux de la représentation nationale. Le Gouvernement peut donc échapper à l'obligation de suivre la position du *Riigikogu*, mais quoi qu'il en soit, il ne peut échapper à celle de se justifier.

Ces obligations ne valent cependant que pour les positions du *Riigikogu* à l'exception donc des avis que le *Riigikogu* peut adresser au Gouvernement s'agissant de toute autre question « de grande importance<sup>24</sup> » sur l'Union européenne.

<sup>19</sup> Article 152<sup>4</sup> alinéa 3.

<sup>20</sup> Pour la Suède voir Textes constitutionnels suédois – Lois fondamentales et règlement du *Riksdag*. Sveriges Riksdag, 2001. p. 42.

<sup>21</sup> Expression tirée de l'ouvrage de Jean-Dominique Nuttens. Le Parlement français et l'Europe: L'article 88-4 de la constitution, Paris : LGDJ Bibliothèque constitutionnelle et de science politique – Tome 100, 2001.

<sup>22</sup> J.-L. Sauron. Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France. – RTDE 1999, p. 197.

<sup>23</sup> Article 152<sup>4</sup> alinéa 3 *in fine*.

<sup>24</sup> Article 152<sup>1</sup> alinéa 2.

Malgré tout et bien que cela ne soit pas mentionné dans le règlement intérieur, rien n'empêche le *Riigikogu* de sanctionner le Gouvernement si la politique de ce dernier ne convient pas/plus au Parlement. Le *Riigikogu* peut toujours déposer une motion de censure conformément aux dispositions de l'article 97 de la Constitution. En effet, selon la logique du parlementarisme qui doit ici être maintenue, le pouvoir de contrôle du Parlement sur la politique européenne du Gouvernement doit pouvoir, le cas échéant, se transformer en pouvoir de sanction lorsque cette politique n'a plus le soutien d'une majorité de parlementaires.

Nous le voyons, la véritable force des parlements réside réellement dans les moyens de contrôle, dont ils disposent, sur la politique gouvernementale, mais encore faut-il leur donner les moyens d'être utile et efficace. L'information des parlements en est indubitablement le premier de ces moyens.

## 2. L'information du *Riigikogu* comme moyen nécessaire au contrôle parlementaire

L'encadrement de la politique européenne du Gouvernement, qui, comme nous l'avons vu, a nécessité une architecture institutionnelle adaptée et des moyens de contrôle conformes aux exigences du système parlementaire estonien, ne saurait porter ses fruits sans une information adéquate du *Riigikogu*.

La procédure d'information du *Riigikogu*, mise en place par son règlement intérieur concernant les matières européennes, établit au bénéfice du *Riigikogu* un véritable droit à l'information tout en posant les conditions permettant à cette information et, plus globalement, à la procédure toute entière, d'être la plus efficace possible.

### 2.1. Le droit du *Riigikogu* à l'information

Au regard de l'article 152<sup>1</sup> du règlement intérieur du *Riigikogu*, il apparaît que le droit de ce dernier d'être informé des questions européennes implique une obligation à la charge du Gouvernement de lui présenter des documents. Cependant cette obligation d'informer le *Riigikogu* a une portée variable en fonction de ce que le Gouvernement est en droit d'attendre du Parlement. Ainsi, il y a des cas dans lesquels l'information se fait systématiquement et d'autres dans lesquels elle n'est qu'occasionnelle.

#### 2.1.1. L'information systématique

Le Gouvernement est tenu d'informer systématiquement le *Riigikogu* des propositions d'actes de l'Union européenne en lui présentant les textes en question traduit obligatoirement en estonien<sup>\*25</sup> afin que le Parlement puisse accomplir correctement sa mission et s'il le juge opportun, adresser au Gouvernement sa position.

Cette information systématique doit permettre au *Riigikogu* d'effectuer un contrôle régulier de ce qui relève traditionnellement de sa compétence au niveau nationale, à savoir l'activité, nous dirions ici, « normative » du Gouvernement au sein du Conseil ou du moins créatrice de droits et d'obligations juridiques à l'égard des Etats membres et/ou des citoyens de l'Union européenne. Il est donc tout naturel de voir figurer parmi les propositions d'actes européens, que le Gouvernement doit présenter au *Riigikogu*, celles dont le domaine de régulation exige conformément à la Constitution estonienne l'adoption, la modification ou l'annulation d'une loi ou d'un arrêté du *Riigikogu*.<sup>\*26</sup>

Concrètement, il s'agit tout d'abord de toutes les propositions de textes communautaires ayant une valeur juridique obligatoire, c'est-à-dire selon la nomenclature jusqu'à maintenant officielle<sup>\*27</sup>, les règlements, les directives et les décisions. Mais ce peut être également des propositions du Conseil européen ou du Conseil des ministres tendant à définir ou à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune<sup>\*28</sup>, ou bien celles du Conseil des ministres visant à élaborer une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.<sup>\*29</sup>

<sup>25</sup> La condition de transmettre les propositions d'actes européens uniquement en langue estonienne n'apparaît que dans l'exposé des motifs mais se conçoit logiquement puisque, en vertu de l'article 6 de la Constitution, la langue officielle de l'Estonie est l'estonien.

<sup>26</sup> Article 152<sup>1</sup> alinéa 1 point 1.

<sup>27</sup> Article 249 du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>28</sup> Selon l'article 12 du Traité sur l'Union européenne, il s'agit des principes et orientations générales, des stratégies communes, des actions communes et des positions communes.

<sup>29</sup> Selon l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, il s'agit des positions communes, des décisions-cadres, des décisions et des conventions.

Le règlement intérieur du *Riigikogu* prévoit en outre que cette obligation de présentation des propositions d'actes européens concerne aussi celles dont l'adoption aurait des incidences économiques ou sociales très importantes.<sup>\*30</sup> L'idée des auteurs de cette disposition consiste à garantir une information et donc un contrôle systématique du *Riigikogu* sur des propositions de textes européens qui, en dépit du fait que leur matière ne relève pas, selon la Constitution, du domaine de compétence du *Riigikogu*, ont une portée fondamentale au plan économique et/ou social du pays.

La critique que nous pourrions faire de cette disposition concerne son caractère flou. Rien n'indique selon quel critère il pourra être décidé que telle ou telle proposition d'acte européen aura des conséquences économiques et/ou sociales majeures, ni même l'autorité compétente pour en décider ainsi. Le résultat est que tout dépendra de considérations politiques ce qui nous fait dire que la signification de l'article 152<sup>1</sup> alinéa 1 point 1, contrairement à celle de l'article 152<sup>1</sup> alinéa 1 point 1, est loin d'être purement juridique.

Quoi qu'il en soit, il est bon de conclure sur ce point en remarquant que le droit du *Riigikogu* à l'information, en ce qui concerne l'information systématique, se caractérise aussi à l'inverse par une obligation ou du moins un devoir pour le Parlement de s'intéresser aux questions les plus fondamentales de l'Union européenne, aux travaux « législatifs » de celle-ci et donc plus largement à la construction européenne. Certes les Parlements nationaux ne participent pas directement au processus décisionnel de l'Union européenne, mais les procédures d'information sur les questions européennes sont là pour nous montrer qu'ils sont invités à s'y intégrer.

### 2.1.2. L'information occasionnelle

L'information du *Riigikogu* concerne également toute autre question de grande importance relative à l'Union européenne. Ceci afin de lui permettre de donner un avis (non obligatoire) au Gouvernement sur de telles questions.<sup>\*31</sup>

Dans ce cas là, le droit du *Riigikogu* à l'information signifie qu'il peut demander au Gouvernement de lui présenter toute question fondamentale sur l'Union européenne même si elle ne fait pas l'objet d'une proposition d'acte juridique communautaire. Par ailleurs, le Gouvernement peut, sur ces mêmes questions, en faire de même de sa propre initiative pour avoir l'avis du *Riigikogu*.

## 2.2. Les conditions d'une information efficace

Il a été dit plus haut que le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement doit répondre aux exigences de légitimité et d'efficacité. Mais l'efficacité de ce contrôle passe nécessairement par une information du *Riigikogu* qui doit à son tour être efficace. Or, pour que l'information se fasse efficacement, elle doit, elle aussi, répondre à deux impératifs aux forces contradictoires mais complémentaires, à savoir la qualité et la rapidité. Les conditions d'une information efficace prévues dans le règlement intérieur du *Riigikogu* ne concernent cependant que les propositions d'actes européens. Le règlement intérieur tente donc de garantir la qualité de l'information au moyen d'une transmission de documents annexes aux propositions d'actes européens et la rapidité de circulation de l'information et du déroulement de la procédure en générale par un impératif de célérité.

### 2.2.1. La transmission de documents annexes

Conformément à l'article 152<sup>2</sup> alinéa 1 du règlement intérieur, le Gouvernement se voit tenu de joindre systématiquement à toute proposition de textes européens un exposé des motifs.

Cette obligation n'a rien de particulier ni de nouveau pour le Gouvernement dans la mesure où elle correspond à la pratique du travail législatif en Estonie. Cependant, en l'espèce, il revient au Gouvernement et plus précisément au ministère concerné, de préparer lui-même l'exposé des motifs d'une proposition d'acte juridique, dont il n'est pas l'auteur. Par conséquent, le parallélisme avec la procédure estonienne, même si elle se justifie par une prise en compte des considérations nationales, apparaît en décalage par rapport à la réalité plus générale dans laquelle se place la procédure qui est celle du processus décisionnel européen. Pour avoir une vue la plus exacte qui soit de la proposition d'acte déposée au Conseil et pour ne pas la déconnecter totalement de son contexte européen, il serait logique de demander également au Gouvernement de transmettre au *Riigikogu* l'exposé des motifs (les études d'impact) réalisé par le véritable auteur de la proposition, à savoir la Commission européenne.

La différence entre les exposés des motifs des projets et propositions législatifs nationaux et ceux des textes européens tient plutôt au contenu. Le Gouvernement doit obligatoirement y faire figurer les objectifs que la

<sup>30</sup> Article 152<sup>1</sup> alinéa 1 point 2.

<sup>31</sup> Article 152<sup>1</sup> alinéa 2.

proposition cherche à atteindre, le mode de procédure et son calendrier au sein des institutions de l'Union européenne, un aperçu des effets que le texte pourrait avoir une fois adopté ainsi que sa position sur la proposition en question.

Par ailleurs, l'exposé des motifs, contrairement à ceux des projets et propositions législatifs nationaux, doit être bref. Il doit traiter de façon condensée le contenu de la proposition pour se focaliser principalement sur ses points essentiels, faire une analyse restreinte de ses implications politiques, juridiques et économiques et enfin donner une première appréciation sur les effets que pourrait avoir la proposition examinée en Estonie.<sup>32</sup>

Le Gouvernement pourra toujours ultérieurement en cas de besoin donner au Parlement des informations plus précises avec des exposés des motifs allant plus dans les détails.

Si les documents annexes que le Gouvernement doit préparer et transmettre au *Riigikogu* doivent être concis, c'est que la procédure obéit à un impératif légitime de célérité.

### 2.2.2. L'impératif de célérité de la procédure

Dans l'intérêt du *Riigikogu* et pour ne pas vider le contrôle parlementaire de sa signification, toute la procédure parlementaire nationale de participation au processus décisionnel européen – qui englobe pour l'Estonie, l'examen des propositions par les commissions permanentes, la coordination de leurs avis par la commission des affaires de l'Union européenne ou la commission des affaires étrangères et la prise de position du *Riigikogu* – doit se faire le plus rapidement possible.

Le règlement intérieur du *Riigikogu* exige ainsi du Gouvernement qu'il transmette au bureau du Parlement les propositions d'actes européens « à la première occasion » après les avoir reçues<sup>33</sup>. Cette occasion se présente après que la proposition en question ait été traduite en estonien et après que l'exposé des motifs de cette proposition ait été rédigé par le Gouvernement.

Pour ce qui est du *Riigikogu* ou plus exactement de la commission chargée de prendre position au nom du *Riigikogu*, le règlement intérieur n'exige pas qu'il se prononce rapidement. En effet, selon l'article 152<sup>4</sup> alinéa 3 *in fine*, « la commission [des affaires de l'Union européenne ou des affaires étrangères] informe le Gouvernement de la République de sa prise de position ou de son renoncement à prendre position ». Le Gouvernement ne peut donc pas juridiquement exiger de la commission des affaires de l'Union européenne ou celle des affaires étrangères une réponse rapide. Mais cela reste du domaine théorique. Il n'est pas utile d'exiger du Parlement de se prononcer rapidement. On peut supposer qu'il prendra lui-même ses responsabilités pour faire en sorte de présenter le plus tôt possible sa position afin qu'elle puisse avoir une quelconque influence sur le processus de décision de l'Union européenne. La seule condition qui est demandée au *Riigikogu* de respecter au plan de la rapidité d'exécution concerne son bureau, lequel doit « sans délai » remettre à la commission des affaires de l'Union européenne ou à la commission des affaires étrangères la proposition d'acte européen que le Gouvernement lui transmet.<sup>34</sup>

Nous concluons en soulignant que cette étude se base sur les dispositions d'un texte légal qui vient juste d'entrer en vigueur. Dans ce contexte, l'analyse des modalités du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement en République d'Estonie ne peut rester que théorique. A ce stade, il y a un point de la procédure qui attire tout particulièrement notre attention. Il s'agit du rôle central, voire prépondérant, que la commission parlementaire des affaires de l'Union européenne va avoir au sein du *Riigikogu* étant donné sa composition, sa mission et les effets qui en découlent à l'égard du Gouvernement. En ce qui la concerne, il peut y avoir deux avis partagés. On peut considérer, d'un point de vue technique, que cette commission permet un contrôle parlementaire le plus efficace qui soit, exécuté par des spécialistes des questions européennes garantissant un travail rapide et de qualité. On peut tout aussi bien considérer à l'inverse, en se plaçant du point de vue de la légitimité, que la commission des affaires de l'Union européenne mine la compétence du *Riigikogu* et qu'ainsi il faut craindre, malgré les précautions prises, de voir se constituer une sorte de « Parlement dans le Parlement ».

Un premier bilan permettra dans les mois qui viennent de définir la place réelle de la commission des affaires de l'Union européenne au *Riigikogu* mais aussi d'évaluer concrètement les moyens de contrôle mis à la disposition du Parlement sur la politique du Gouvernement en matière européenne et leurs difficultés d'application éventuelles. Nous verrons surtout si, sur le plan européen, le *Riigikogu* adopte une logique d'affrontement et d'opposition avec les acteurs du processus décisionnel de l'Union, dont le Gouvernement estonien fait partie, ou bien une logique de collaboration et de recherche du compromis. De la réponse à cette interrogation dépend le véritable apport de l'Estonie à la construction européenne.

<sup>32</sup> Point développé dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la modification du règlement intérieur du *Riigikogu*.

<sup>33</sup> Article 152<sup>2</sup> alinéa 2.

<sup>34</sup> Article 152<sup>2</sup> alinéa 3.