



**RAPPORT DE M. JEAN BIZET, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT FRANÇAIS**

COSAC – 31 MAI 2010 – MADRID

**LE ROLE FUTUR DE LA COSAC
APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DU TRAITE DE LISBONNE**

La COSAC a été créée il y a plus de vingt ans. Elle résultait de la seule volonté des parlements nationaux. Ce n'est que près de dix ans plus tard qu'elle a été inscrite dans les traités. C'est en effet le traité d'Amsterdam qui, pour la première fois, a détaillé ses missions. Et le traité de Lisbonne l'a consacrée en lui conférant une place tout à fait particulière au sein de la coopération interparlementaire.

C'est pourquoi il est utile de s'interroger aujourd'hui sur le rôle de la COSAC au lendemain du traité de Lisbonne. Cette réflexion s'insère d'ailleurs dans l'ensemble des débats sur l'avenir de la coopération interparlementaire qui se sont déroulés récemment au sein de la Conférence des présidents des parlements de l'Union.

I – QUELLES SONT LES PARTICULARITES DE LA COSAC ?

Première particularité : la continuité des travaux de la COSAC. Le rythme des réunions – une réunion plénière et une réunion des présidents par semestre – permet de poursuivre des travaux et des réflexions dans la durée, alors que la plupart des autres rencontres interparlementaires sont trop espacées dans le temps, voire sans lendemain.

Deuxième particularité : le caractère généraliste des travaux de la COSAC. On y aborde les sujets européens transversaux aussi bien que des sujets précis. On y traite de l'actualité aussi bien que du long terme.

Troisième particularité : le caractère délibératif des travaux de la COSAC. La COSAC adopte des contributions qu'elle adresse aux institutions de l'Union. C'est la seule instance de coopération interparlementaire à laquelle les traités confèrent cette mission. Même la Conférence des présidents des parlements ne se voit pas reconnaître de rôle délibératif. Ses conclusions ne sont que des conclusions de la

présidence et ne peuvent avoir qu'un caractère totalement consensuel. Alors que la COSAC peut voter pour l'adoption d'une contribution.

II – QUELLES SONT LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE TRAITE DE LISBONNE ?

Je distingue essentiellement deux modifications.

La première concerne le rôle délibératif de la COSAC. Le traité de Lisbonne élargit ce rôle délibératif. Le traité d'Amsterdam définissait certains thèmes sur lesquels la COSAC pouvait adopter des contributions. Le traité de Lisbonne mentionne simplement que la COSAC adresse aux institutions de l'Union « *toute contribution qu'elle juge appropriée* ». La vocation généraliste de la COSAC est ainsi consacrée.

La deuxième modification apportée par le traité de Lisbonne tient au rôle de la COSAC au sein de la coopération interparlementaire. L'article 10 du protocole sur les parlements nationaux précise en effet que la COSAC doit développer « *l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées* ». Cette phrase montre bien que, désormais, la COSAC doit jouer le rôle de stimulant et d'aiguillon à l'égard des commissions spécialisées afin que celles-ci participent davantage à la coopération interparlementaire. Enfin, le traité de Lisbonne ajoute que la COSAC peut « *organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers* » et il mentionne la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune.

III – QUEL DOIT ETRE LE ROLE FUTUR DE LA COSAC ?

J'ai été frappé, à la lecture du rapport biennuel qui a été élaboré sur la base des réponses fournies par toutes les assemblées, de constater qu'il y avait une satisfaction générale à l'égard des travaux actuellement menés au sein de la COSAC.

J'en déduis que, dans le futur, nous devons **d'abord poursuivre les missions qui sont actuellement remplies, en y apportant simplement quelques améliorations.**

Les réponses fournies montrent d'abord l'attachement aux échanges entre collègues au sein de la COSAC. Mon sentiment est que cette satisfaction tient notamment à la régularité de nos rencontres qui permet l'établissement entre nous d'un véritable réseau. Il est normal que les échanges entre collègues qui se connaissent et qui s'estiment aient davantage de valeur et de signification que des échanges entre collègues qui se rencontrent une seule fois sans grand espoir de se retrouver.

Les réponses montrent aussi l'intérêt porté à l'échange des meilleures pratiques. Je crois que cela montre la grande nécessité de poursuivre l'établissement des rapports biennuels qui permettent de recenser les meilleures pratiques au sein des parlements et qui peut être la base d'un échange entre nous. Cet échange des meilleures pratiques peut trouver un terrain privilégié dans le domaine de la subsidiarité. Les réponses montrent l'intérêt qui a été porté aux tests de subsidiarité menés au sein de la COSAC. Maintenant que le traité de Lisbonne est entré en vigueur, nous n'avons plus à mener en commun des tests. Il me semble que la COSAC ne peut pas non plus être demain le lieu où nous débattons ensemble du respect de la subsidiarité pour des propositions précises. Le

délaï imposé par le protocole sur la subsidiarité rend cela impossible. En revanche, il me semble que la COSAC devrait être le lieu où l'on débat des expériences de chacun en matière de subsidiarité, des difficultés rencontrées et des manières de surmonter ces difficultés. Il me semble que nous pourrions dresser de temps en temps un bilan des méthodes selon lesquelles nous menons le contrôle de la subsidiarité, des résultats, et que nous pourrions peut-être porter aussi une appréciation sur la manière dont la Commission y participe.

Les réponses apportées au questionnaire montrent aussi l'attachement de chacun aux débats avec les instances exécutives de l'Union, c'est-à-dire avec la présidence en exercice et, le cas échéant, avec la Commission européenne. Comme certains d'entre vous l'ont suggéré, je crois que ce dialogue devrait être élargi. Le traité de Lisbonne a modifié les modalités de la présidence, en créant la fonction de président stable du Conseil européen et en transformant la fonction du Haut représentant. Il serait logique que, dans certains cas, en fonction de l'actualité, la COSAC puisse avoir un dialogue avec le président du Conseil européen ou le Haut représentant.

Les réponses que vous avez apportées au questionnaire montrent également le souci d'éviter de tenir des débats trop généraux qui ne permettent pas d'avoir des échanges constructifs. C'est pourquoi certains d'entre vous ont souhaité que nous puissions débattre de projets d'actes législatifs. Je crois que ce serait une très bonne chose d'ajouter cela aux autres éléments de notre ordre du jour. Comme souvent, la réussite dépendra des modalités : il faudra choisir le bon texte et le bon moment.

Les avis sont un peu divergents à propos des débats qui porteraient sur la stratégie politique annuelle de la Commission ou sur son programme législatif et de travail. On sent qu'il y a un souhait général d'avoir un débat politique général avec la Commission. Mais ce souhait se heurte en partie à des problèmes de calendrier. Je prends l'exemple du dernier programme législatif et de travail de la Commission. Il a été publié le 31 mars. Le Parlement européen en a débattu le 20 avril. Est-ce qu'un débat au sein de la COSAC le 1^{er} juin aurait encore une véritable portée ? Pour ma part, je me demande si nous ne devrions pas plutôt nous orienter sur des rencontres interparlementaires organisées à Bruxelles de manière spécifique pour débattre de la stratégie politique annuelle ou du programme législatif et de travail. Car il ne me paraît pas possible d'adapter le calendrier de la COSAC en fonction de la publication de ces deux documents.

Le même problème se pose en partie avec les priorités de la présidence tournante. Il va de soi que ce n'est pas le 1^{er} juin 2010 que nous pouvons débattre utilement des priorités de la présidence espagnole. En revanche, il est utile que nous ayons un débat avec le Premier ministre sur les réalisations de la présidence, ses difficultés et ses ambitions pour le Conseil européen du 17 juin.

J'en arrive maintenant au **nouveau rôle que doit jouer la COSAC en fonction des dispositions du traité de Lisbonne.**

Le protocole sur les parlements nationaux confie désormais à la COSAC le soin de promouvoir la coopération interparlementaire.

Naturellement, il ne s'agit pas pour la COSAC d'exercer une quelconque tutelle sur les différentes formes de cette coopération. Mais il s'agit de veiller à ce que les dispositions des traités dans ce domaine soient pleinement appliquées.

Ainsi, les traités prévoient l'association des parlements nationaux à l'évaluation d'Eurojust et au contrôle sur Europol. Il n'appartient pas à la COSAC d'être l'organe de cette association, mais elle peut contribuer à la réflexion sur ce sujet et, surtout, elle doit veiller à ce que les textes nécessaires soient adoptés dès que possible et après concertation avec les parlements nationaux.

De même, il n'entre pas dans la vocation de la COSAC d'exercer elle-même un suivi interparlementaire régulier de la politique de sécurité et de défense commune. Mais il lui appartient de veiller à ce qu'un tel suivi ait lieu. La disparition programmée de l'Assemblée de l'UEO rend nécessaire de trouver assez rapidement une solution pour éviter un vide. On ne peut envisager, en effet, que le débat parlementaire dans ce domaine à l'échelon de l'Union relève uniquement du Parlement européen, alors que les décisions et le financement appartiennent essentiellement aux parlements nationaux. La COSAC doit donc s'assurer de la mise en place d'un suivi interparlementaire approprié, reposant sur les commissions spécialisées compétentes, comme le suggère le protocole sur les parlements nationaux.

D'une manière plus générale, le développement de la coopération interparlementaire apparaît de plus en plus nécessaire aux progrès de la construction européenne. Par exemple, il faut parvenir à mieux impliquer les parlements nationaux si l'on veut aboutir à une coordination plus efficace des pratiques économiques et budgétaires. Il serait utile de réfléchir par exemple à la possibilité de faire débattre ensemble les représentants de tous les parlements de l'Union sur les orientations budgétaires de chacun. Il en est de même si l'on veut que la stratégie « UE 2020 » obtienne des résultats plus tangibles que la stratégie de Lisbonne à laquelle elle succède.

Il entre dans le rôle de la COSAC de réfléchir à ce développement souhaitable de la coopération interparlementaire dans différents domaines, de le favoriser et de le stimuler.

*

En conclusion, on peut estimer qu'après le traité de Lisbonne, la COSAC doit tout d'abord conserver, en les confortant, les trois aspects de son rôle traditionnel :

- le dialogue politique avec les instances exécutives de l'Union,
- l'adoption de contributions résultant de ses délibérations,
- l'échange d'informations et de bonnes pratiques sur le contrôle parlementaire national.

En outre, dans l'esprit du nouveau traité, la COSAC doit favoriser la mise en place de tous les instruments de la coopération interparlementaire en fonction des développements de l'action de l'Union européenne.

Jean BIZET