

**Conférence des présidents des parlements nationaux de
l'Union européenne
Madrid 7-9 juin 2002**

***Le rôle des parlements nationaux dans le
cadre des institutions européennes***

Rapport de Monsieur Ivar Hansen, Président du Folketing danois



**Folketinget
Le Parlement Danois**

Table des matières

Conférence des présidents des parlements nationaux de l'Union européenne	1
I. Introduction	3
II. Historique	4
Le traité de Maastricht (1992)	5
Le traité d'Amsterdam (1997)	6
III. Les parlements nationaux et leur implication dans la politique européenne	7
a. Les articles des traités	7
b. Sur la scène nationale	8
Les fonctions de contrôle des commissions aux affaires européennes	8
Les commissions parlementaires	10
Informations aux parlements nationaux	11
Dialogue avec la population au Danemark	13
Les parlements nationaux et la présidence de l'Union européenne	13
c. Sur la scène européenne	14
La COSAC	14
La conférence des présidents de parlements	15
Autres réunions et conférences	16
Réunions de comités pour les membres du Parlement européen et des parlements nationaux	16
IV. Comment renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'Union du futur ?	17
a. Une deuxième chambre de parlementaires nationaux	17
Une deuxième chambre législative de parlementaires nationaux	18
Contrôler l'application du principe de subsidiarité	18
b. Renforcement de la COSAC	19
V. Remarques finales	20

I. Introduction

L'une des questions fondamentales à laquelle la conférence intergouvernementale devra répondre en 2004 dans le cadre de l'avenir de l'Union européenne concerne la méthode à employer pour renforcer le rôle des parlements nationaux dans la future architecture européenne. Cette question a une importance primordiale pour le renouveau de la légitimité démocratique de l'Union européenne. L'Union doit poursuivre ses efforts pour consolider sa légitimité démocratique auprès des citoyens.

Cette question a déjà été soulevée plusieurs fois lors de conférences intergouvernementales mais elle est devenue une priorité de l'agenda politique européen des chefs d'Etats et de gouvernements des quinze lors de la réunion du Conseil européen à Nice en décembre 2000. Les objectifs fixés, lorsque l'on décide encore une fois de modifier les traités, sont d'améliorer la légitimité démocratique des institutions européennes et de l'Union, afin de la rendre plus proche des citoyens.

La déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union :

Dans la déclaration n° 23 du traité de Nice de décembre 2001, les chefs d'Etats et de gouvernements mettent en exergue quatre questions centrales qui devront être discutées lors de la conférence intergouvernementale en 2004. L'une des questions concerne "le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne".

Les résultats des référendums en Irlande et au Danemark ainsi que la baisse constante de participation des citoyens aux élections législatives européennes sont un signe de crise tangible pour la coopération européenne, dont l'Union européenne et les parlements nationaux seront obligés de tenir compte. Le diagnostic de la déclaration Laeken du sommet de décembre 2001 est clair : "les citoyens considèrent qu'un trop grand nombre de décisions sont prises sans leur avis, et ils souhaitent un meilleur contrôle démocratique".

Cela donne aux parlements nationaux une responsabilité toute particulière, car c'est à eux que revient la tâche de stimuler le débat public dans les Etats membres respectifs, un débat qui porte sur l'avenir de l'Union et sa légitimité démocratique, et sur la légitimité par rapport aux citoyens.

La déclaration Laeken :

La déclaration Laeken du sommet de décembre 2001 précise le rôle des parlements nationaux :

”La deuxième question liée à la légitimité démocratique concerne le rôle des parlements nationaux. Doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution au même titre que le Conseil et le Parlement européen ? Doivent-ils avoir un rôle dans les domaines d’activité européens où le Parlement européen n’est pas compétent ? Doivent-ils s’intéresser plus particulièrement à la répartition des compétences entre l’Union européenne et les Etats membres, en s’assurant par un contrôle en amont, que le principe de subsidiarité est correctement appliqué ?

Attribuer une place plus importante aux parlements nationaux dans l’Union européenne est la question qui sera également soulevée lors de la Convention sur l’avenir de l’Europe, forte de 105 membres et présidée par l’ancien président de la République française Giscard d’Estaing, et qui doit préparer dans les prochains mois la conférence intergouvernementale en 2004. Plusieurs Etats membres organisent déjà des consultations publiques, et dans les parlements nationaux se tiennent d’importants débats sur l’avenir de l’Europe et le calendrier européen pour la prochaine conférence intergouvernementale.

Les débats nationaux seront un point de départ important dans les négociations durant la conférence de gouvernement en 2004.

Le *Folketing* danois tiendra quatre consultations de Convention avec la participation des citoyens et des organisations concernés.

II. Historique

Le débat sur une participation accrue des parlements nationaux n’est pas nouveau. Ces dix à quinze dernières années, aucune conférence de gouvernement ne s’est tenue sans que la place des parlements nationaux ne soit sujet à discussion.

Alors que la question de l’implication des parlements nationaux était totalement absente du calendrier européen ces trente dernières années, un changement s’est opéré à la fin des années quatre-vingts, après l’entrée en vigueur de l’Acte unique européen qui a engendré la création du marché unique. En 1989 fut créée à Paris la COSAC, qui devait être une coopération entre les parlements des douze Etats-membres de l’époque sur des questions européennes. Au niveau national, les parlements nationaux mirent en place des ”commissions aux affaires européennes” chargées de traiter ces questions européennes.

COSAC :

COSAC est l'abréviation en français de la "Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires", qui signifie une coopération entre les organes spécialisés dans les affaires de la Communauté européenne.

Le traité de Maastricht (1992)

C'est en particulier la ratification du traité de Maastricht en 1992 qui remit à l'ordre du jour la question de la légitimité démocratique de l'Union européenne, car il constituait la révision des traités la plus profonde qui ait jamais eu lieu. De nouveaux thèmes fondamentaux telles que l'Union économique et monétaire, la Politique étrangère et de sécurité commune, la justice et les affaires intérieures et de nombreuses questions nouvelles telles que la formation, la santé, la politique industrielle, la culture, le réseau transeuropéen entre autres firent alors partie de la coopération européenne.

Les compétences du Parlement européen furent à nouveau élargies avec l'introduction de la procédure de codécision, mais quelques pays demandèrent cette fois le renforcement du rôle des parlements nationaux. Le souhait de conserver les parlements nationaux en tant qu'institution législative importante fut garanti en particulier par l'introduction du principe de subsidiarité dans le nouveau traité européen, et il fut fermement décidé que les Etats membres et les parlements nationaux restent les législateurs principaux dans certains domaines parmi les nouveaux domaines de coopération qui furent introduits avec le traité de Maastricht, dont : *la formation, la culture, la santé et la politique industrielle, entre autres.*

Les chefs d'Etats et de gouvernements, réunis en conférence, finirent par se mettre d'accord sur deux déclarations concernant les parlements nationaux. La première déclaration (n° 13) "relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne" avait avant tout pour objet "d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne." Cela devait se faire en intensifiant l'échange d'informations et les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Les gouvernements des Etats membres furent alors priés de veiller à transmettre les nouvelles propositions législatives européennes de la Commission européenne aux parlements nationaux.

DECLARATION n° 13 relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (traité de Maastricht) :

”La conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des Etats membres veillent, entre autres, à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen.

De même, la conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions”.

La deuxième déclaration (n°14) invitait les représentants des parlements nationaux et du Parlement européen à se réunir au besoin en tant que Conférence des parlements pour discuter des grandes orientations de l'Union européenne. L'idée de départ venait d'une Conférence des parlements qui s'était tenue avant les négociations de Maastricht à Rome en novembre 1990, et où le Parlement européen et les parlements nationaux avaient débattu de ”l'avenir de la Communauté européenne”.

La Conférence des parlements :

La proposition de mettre en place une Conférence des parlements constituée de parlementaires nationaux et européens fut lancée par le président de la République française François Mitterrand dans son discours devant le Parlement européen en octobre 1989. La France tenta également lors de la conférence intergouvernementale d'institutionnaliser une telle Conférence. Cependant aucun autre Etat membre ne soutint cette idée.

Le traité d'Amsterdam (1997)

Lors de la période de 1996 à 1997 durant laquelle les gouvernements des quinze Etats membres négocièrent le traité d'Amsterdam, le rôle des parlements nationaux devint à nouveau un thème central. C'est lors de la conférence intergouvernementale que les chefs d'Etats et de gouvernements se mirent d'accord pour ratifier un protocole à caractère obligatoire sur ”le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne”. L'introduction du protocole précise qu'il faut encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne, et renforcer les capacités des parlements nationaux à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier. C'est ainsi que la coopération entre les parlements nationaux au sein de la COSAC fut introduite dans le traité, ce qui permit à la COSAC d'adopter des ”contributions” selon lesquelles les parlements nationaux peuvent se prononcer sur

des propositions de lois européennes ou des initiatives concernant l'introduction d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice", de "principes fondamentaux" et de l'application du principe de subsidiarité.

Enfin, le protocole imposait à la Commission européenne de transmettre tous les livres verts, les livres blancs et en particulier les communications directement aux parlements nationaux. Il fut en outre décidé que les institutions européennes s'assurent qu'un délai d'au moins six semaines s'écoule entre une proposition législative de la Commission reçue par le Conseil et le Parlement et son inscription à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision. Ce délai est également mentionné dans le règlement intérieur du Conseil.

III. Les parlements nationaux et leur implication dans la politique européenne

a. Les articles des traités

Conformément aux traités européens, les parlements nationaux s'impliquent aujourd'hui directement dans les affaires européennes. C'est le cas par exemple pour la ratification de nouveaux traités européens ou des modifications apportées à ces traités, de l'adhésion de nouveaux Etats membres, de l'adoption d'accords d'association avec les pays tiers, de la fixation des ressources européennes, de la définition d'une politique européenne de défense commune, etc.

Tous ces domaines exigent d'être approuvés par les parlements nationaux, conformément aux règles constitutionnelles en vigueur dans chaque Etat membre.

Domaines dans lesquels les parlements nationaux en accord avec le traité sur l'Union européenne participent à la législation européenne

Législation primaire

- **Modifications du traité** (article 48 du traité UE).
- **Accord sur l'adhésion de nouveaux Etats membres** (article 49 du traité UE)

Législation secondaire

- Décisions prises par le Conseil européen relatives à la définition progressive d'une **politique européenne de défense commune** (article 17, para 1, traité UE)
- Décisions prises par le Conseil européen relatives à l'**intégration de l'Union de l'Europe occidentale** (UEO) dans l'Union (article 17, para 1, traité UE). Disparaît avec le traité de Nice.
- Conventions relatives à la réglementation concernant le rapprochement des législations et les réglementations administratives des Etats membres dans le cadre de la **coopération policière et judiciaire en matière pénale** (article 34, para 2, traité UE)
- Décision du Conseil de **transférer** les actions relevant du **troisième pilier** au **premier pilier**

(article 42, traité UE)

- Décision du Conseil de renforcer et de développer les droits portant sur la **citoyenneté de l'Union** (article 22, traité UE)
- Etablissement d'une règle pour les élections au **suffrage universel direct** au Parlement européen (article 190, para 4, traité CE)
- Décision du Conseil d'arrêter les dispositions concernant les **ressources propres** de la Communauté (article 269, traité CE) Conclusion d'**accords internationaux** avec les pays tiers concernant des domaines où les compétences sont partagées entre la Communauté et les Etats membres – les services, les droits de propriété intellectuelle, etc. (article 300, traité CE)

Le traité sur l'Union européenne contient dix références à des règles constitutionnelles qui impliquent directement les parlements nationaux à plus ou moins grande échelle dans l'approbation de la législation européenne.

b. Sur la scène nationale

En revanche, les parlements nationaux ne participent pas directement au véritable processus législatif européen, mais participent indirectement par l'intermédiaire de leur gouvernement qu'ils peuvent influencer avant la participation du gouvernement aux négociations au sein du Conseil de ministres. Enfin, les parlements nationaux jouent un rôle important mais limité lié à la réalisation des directives européennes qui doivent être transposées dans le droit national. Cette tâche revient aux gouvernements et aux parlements nationaux en commun accord, selon les règles nationales en vigueur dans chaque Etat membre. Certaines directives peuvent cependant être si détaillées que les parlements nationaux et les gouvernements n'ont pour ainsi dire aucune marge de manoeuvre, et sont alors obligés de transposer les directives mot pour mot.

Les fonctions de contrôle des commissions aux affaires européennes

La capacité des parlements nationaux d'influencer ou de contrôler la participation des gouvernements au processus législatif européen est déterminée en règle générale par les "commissions aux affaires européennes" qui sont désignées dans ce but. Les quinze Etats membres ont tous à ce jour créé de telles commissions. Dans certains parlements, les *commissions parlementaires* jouent également un rôle important. C'est le cas par exemple de la Finlande.

Il existe cependant une différence essentielle dans la manière dont les commissions aux affaires européennes exercent leurs pouvoirs de contrôle dans les parlements de chaque Etat membre. Il peut s'agir par exemple de la capacité des parlements à *exercer une influence* sur la position des gouvernements *avant* les

négociations au sein du Conseil de ministres. Alors que les commissions aux affaires européennes de Danemark, de Finlande et de Suède ont des pouvoirs importants, dans la mesure où elles peuvent donner à leur gouvernement un mandat aux négociations de Bruxelles, la capacité d'influencer la politique européenne des gouvernements est moindre au Luxembourg, en Belgique, en Italie, au Portugal et en Grèce, où cette possibilité de donner un mandat n'existe pas.

En Allemagne et en Autriche, les parlements ont également des pouvoirs formels importants pour les questions européennes, car ils peuvent voter des avis obligatoires vis-à-vis de leurs gouvernements. Cependant les deux parlements ont rarement fait usage de ces pouvoirs jusqu'ici.

Un autre modèle de contrôle de la politique européenne des gouvernements est celui pratiqué par le système britannique en particulier, et qui se déroule dans "the European Scrutiny Committee" de la Chambre basse et dans "Select Committee on the European Union" de la Chambre haute. Ce contrôle repose sur un examen des propositions législatives européennes ou des documents européens émanant du gouvernement – et non sur une approbation préalable des mandats de négociations du gouvernement, comme c'est le cas dans les parlements nordiques.

Tant que la proposition législative européenne est en examen dans « the European Scrutiny Committee », le gouvernement britannique ne peut voter la proposition législative communautaire au Conseil de ministres. « The European Scrutiny Committee » peut également demander aux ministres de se rencontrer au sein de la commission pour approfondir la position britannique vis-à-vis de certaines propositions législatives qui seront examinées en Conseil de ministres.

Consultations

Dans quelques parlements nationaux, il est possible d'examiner les livres blancs et les livres verts en amont du processus de décision. Dans le *Folketing* danois se tiennent systématiquement depuis 1999 des consultations publiques sur les livres blancs et les livres verts. Les consultations sont organisées par la commission aux affaires européennes en coopération avec une ou plusieurs commissions parlementaires. Une réponse à la consultation est ensuite réalisée et transmise à la Commission européenne.

Les consultations relatives aux livres verts et aux livres blancs de la Commission sont des exemples types qui montrent comment les parlements

nationaux peuvent avoir une influence directe sur la législation dans sa phase initiale.

Consultations publiques du Folketing danois relatives aux Livres blancs et aux Livres verts de la Commission :

- Livre vert sur la politique en matière de spectre radioélectrique (mars 1999)
- Livre vert sur l'information émanant du secteur public (mai 1999)
- Livre vert sur la responsabilité civile des producteurs (novembre 1999)
- Livre blanc sur la sécurité alimentaire (avril 2000)
- Livre blanc sur la responsabilité environnementale (juin 2000)
- Livre vert sur l'établissement d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (octobre 2000)
- Livre vert sur les problèmes environnementaux du PVC (novembre 2000)
- Livre vert sur une politique intégrée de produits (mai 2001)
- Livre blanc sur la stratégie pour la politique dans le domaine des substances chimiques (mai 2001)
- Livre vert sur l'avenir de la politique commune de pêche (juin 2001)
- Livre vert : Vers une stratégie de sécurité d'approvisionnement énergétique (janvier 2002)
- Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne (janvier 2002)
- Livre vert sur l'indemnisation des victimes de la criminalité (janvier 2002)
- Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises (janvier 2002)
- Livre blanc : La politique européenne des transports à l'horizon 2010 – l'heure des choix (février 2002)
- Livre blanc sur la gouvernance européenne (mai 2002)

Au total seize consultations relatives aux livres verts et aux livres blancs se sont tenues dans l'enceinte du *Folketing* danois ces trois dernières années. Dans presque tous les cas, une réponse à ces consultations a été transmise à la Commission. En règle générale, la réponse rassemble les positions de tous les partis.

Les commissions parlementaires

Il existe un intérêt croissant pour les questions européennes dans les commissions parlementaires de certains pays. Il faut mentionner en particulier l'exemple de la Finlande. Les commissions parlementaires en Finlande sont tenues de préparer des avis sur les propositions de la Commission, avis qui sont transmis à la commission finnoise aux affaires européennes ("la Grande Commission"). La grande commission exprime alors son opinion devant le gouvernement finnois dans un document rédigé par le président de la commission. Cela se produit en amont du processus législatif européen, si bien que les avis des commissions parlementaires peuvent ainsi guider les négociateurs finnois lorsqu'ils se réunissent dans les groupes de travail du Conseil et du COREPER. En Suède et au Danemark

également, une plus grande implication des commissions parlementaires des deux parlements est considérée comme importante. Au Danemark, les ministres se réunissent aussi dans les commissions parlementaires avant les négociations au sein du Conseil de ministres et discutent de l'ordre du jour du Conseil avec les membres. Au total se tiennent environ cinquante réunions par an entre le gouvernement et les commissions parlementaires au *Folketing*.

Dans les parlements d'autres pays, les commissions aux affaires européennes peuvent demander les avis d'autres commissions. C'est le cas par exemple de « The European Scrutiny Committee » de la Chambre basse et de la commission aux affaires européennes du Bundestag allemand.

Informations aux parlements nationaux

Une des conditions essentielles pour permettre aux parlements nationaux d'influencer ou de contrôler la politique européenne des gouvernements est la réception d'informations nécessaires relatives aux décisions et aux initiatives européennes, telles que les nouvelles propositions législatives de la Commission, et la manière dont celles-ci sont examinées en Conseil de ministres et au Parlement européen. Les parlements nationaux doivent recevoir de leur gouvernement toutes les nouvelles propositions législatives de la Commission suffisamment à temps, selon le protocole 9 du traité d'Amsterdam ; de même, la Commission est tenue de leur transmettre tous les documents de consultation importants tels que les livres verts, les livres blancs et les communications.

Ces dernières années, une évolution importante dans l'échange des informations entre les Etats membres est survenue. Toutes les propositions législatives et les documents européens utiles sont accessibles sur les sites Internet de la Commission, du Conseil de ministres et du Parlement européen. *Aujourd'hui, les parlements peuvent eux-même se procurer tous les documents rapidement et efficacement.*

Liste des adresses Internet utiles :

Eur-lex (propositions législatives européennes): <http://europa.eu.int/eur-lex/da>

Le Parlement européen : http://www.europarl.eu.int/home/default_da.htm

Le Conseil de ministres : <http://ue.eu.int/da/summ.htm>

La Commission européenne : http://www.europa.eu.int/comm/index_da.htm

Plusieurs parlements ont en outre mis en place un accès plus large aux informations sur les questions européennes, sous forme de notes factuelles (explanatory memoranda) des gouvernements. Les parlements de Grande-Bretagne, de Danemark, de Suède, de Finlande, d'Allemagne, d'Autriche et des Pays-Bas reçoivent des informations complémentaires et approfondies de leur gouvernement sur chaque proposition législative de la Commission. Ces notes peuvent contenir des informations sur les conséquences économiques et sociales lorsque une proposition est votée, ou le point de vue des groupements d'intérêts. Les notes constituent donc un supplément d'informations important pour les députés.

Enfin, les parlements de Finlande, de Grande-Bretagne, de France, d'Italie et de Danemark ont envoyé leurs propres représentants fixes à Bruxelles. Ceux-ci tiennent leur parlement au courant des initiatives importantes ou des propositions législatives de l'Union européenne.

L'exemple danois

Au Danemark le gouvernement est tenu autant que possible de transmettre des notes factuelles à la commission aux affaires européennes et aux commissions parlementaires concernées, quatre semaines au plus tard après réception d'une proposition législative de la Commission. Cette obligation est valable pour toutes les propositions de directives et autres actes juridiques que le gouvernement estime être de grande importance. Ces notes donnent une description de la proposition et doit en outre contenir des informations sur la manière dont la proposition influencera les règles danoises en vigueur, les finances publiques et l'économie nationale, ainsi que les conséquences éventuelles sur l'emploi, le marché du travail, l'égalité des droits, l'environnement, la santé et les PME. En outre, les notes doivent si possible contenir un compte-rendu détaillé de la réponse à la consultation de la part des groupes d'intérêts concernés.

Enfin, le ministre est tenu d'assister aux réunions de la commission aux affaires européennes ainsi qu'à celles de la commission parlementaire concernée avant d'assister aux réunions du Conseil de ministres ; il en est de même lorsque la commission aux affaires européennes demande au ministre de présenter la proposition et de faire un compte-rendu de la situation des négociations au Conseil de ministres, et éventuellement de demander un mandat pour les négociations auprès de la commission des affaires européennes. Lors de ces réunions, le ministre doit également répondre aux questions des membres de la commission. Pour toutes ces réunions, que ce soit celles des commissions parlementaires ou celles de la commission aux affaires européennes, le gouvernement met à disposition un grand nombre de notes qui détaillent les propositions législatives etc., qui sont inscrites à l'ordre du jour du Conseil de ministres.

Dialogue avec la population au Danemark

Enfin il peut être intéressant de mentionner certaines nouveautés dans le travail de la commission des affaires européennes danoise. La commission des affaires européennes danoise souhaite engager un débat sur la politique européenne, dans un dialogue avec la population ; elle souhaite également, en coopération avec les commissions parlementaires, mettre en place des consultations publiques à thème sur l'évolution à long terme de l'Union européenne et sur d'autres grands thèmes européens.

La commission aux affaires européennes prévoit en outre de faire le tour du Danemark une fois par an pour discuter des questions européennes importantes avec la population locale, les organisations et les pouvoirs publics.

Les parlements nationaux et la présidence de l'Union européenne

Bien que ce soient les gouvernements qui ont la plus grande part de responsabilité lors de la présidence de l'Union, le parlement national peut également y jouer un rôle important. En effet, les parlements nationaux prennent une part croissante aux initiatives encadrant les tâches gouvernementales sous la présidence.

Le *Folketing* danois tiendra, outre la réunion de la COSAC, une conférence particulière les 15 et 16 octobre 2002 pour les commissions aux affaires européennes des *pays candidats*, une conférence où sera discutées des questions relatives aux négociations d'adhésion. La Commission de la politique extérieure du

Folketing veut également inviter les commissions de politique extérieure des pays candidats.

De même, la commission de l'environnement et du plan, la commission de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, la commission des affaires étrangères (aide aux pays en développement) et la commission du marché du travail (égalité des droits) se réuniront selon leurs compétences avec leurs homologues des autres parlements nationaux.

Enfin, le *Folketing* souhaite organiser à la mi-novembre une conférence sur les minorités et leur avenir dans l'Union européenne élargie.

c. Sur la scène européenne

La COSAC

Sur la scène européenne, la COSAC est le forum de coopération le plus important pour les parlements nationaux. La COSAC a été créée en mai 1989 lorsque la *Conférence des présidents de parlements* décida, lors d'une réunion à Madrid, de renforcer la coopération entre les commissions aux affaires européennes des parlements nationaux. En novembre 1989, les représentants des commissions aux affaires européennes se réunirent pour la première fois avec des représentants du Parlement européen à Paris.

La COSAC est composée de six représentants de chacun des quinze Etats membres, et de six représentants du Parlement européen. Les représentants des parlements nationaux sont le plus souvent les présidents et d'autres membres éminents des commissions aux affaires européennes. Le Parlement européen envoie en règle générale deux vices-présidents qui sont responsables des relations avec les parlements nationaux, ainsi que le président de la Commission des affaires constitutionnelles. Les trois autres représentants sont désignés spécialement selon l'ordre du jour de la COSAC. Ces dernières années, les représentants des pays candidats ont également participé aux réunions.

La COSAC se réunit deux fois par an dans le pays qui a la présidence de l'Union européenne. La réunion se déroule généralement juste avant le sommet ordinaire qui a lieu tous les six mois, entre les chefs d'Etats et de gouvernements des quinze au Conseil européen.

La COSAC a été renforcée en 1999

Alors que la COSAC en 1989 avait été envisagée comme un simple forum dont la tâche était de promouvoir l'échange d'informations, les chefs d'Etats et de gouvernements décidèrent de renforcer le rôle des parlements nationaux avec le traité d'Amsterdam, et de formaliser la coopération comme une partie de la coopération européenne en inscrivant la COSAC dans un protocole à caractère obligatoire (le protocole 9) dans les traités des communautés européennes. La COSAC a reçu son règlement intérieur actuel en 1999 à Helsinki.

La COSAC reçut alors le pouvoir d'examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un *espace de liberté, de sécurité et de justice*, et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. La COSAC reçut également la capacité d'adopter des avis ou des "contributions" relatives à l'application du *principe de subsidiarité*, des *droits fondamentaux*, ou la mise en place d'un *espace de liberté, de sécurité et de justice*, ainsi que d'autres questions jugées appropriées. Les contributions soumises par la COSAC sont transmises aux institutions européennes, c'est-à-dire au Conseil de ministres, au Parlement européen et à la Commission.

La déclaration du Parlement européen :

Le Parlement européen a fait une déclaration relative à l'article 10, paragraphe 5 du règlement de la COSAC, où il est dit que le Parlement européen s'abstient lors du vote sur une "contribution" qui lui est adressé.

La COSAC n'a pas encore utilisé sa capacité d'examiner les propositions législatives de la Commission, mais elle a en revanche adopté cinq avis – dont le dernier remonte à la réunion de la COSAC à Madrid en mai 2002. Les avis traitaient de questions d'ordre général relatives à l'évolution de l'Union européenne, telles que le débat sur l'avenir de l'Union, l'adhésion de nouveaux pays dans l'Union, la politique commune en matière de droit d'asile, etc. L'avis de Madrid mentionne également l'éventualité d'une proposition pour renforcer la COSAC, en particulier en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux.

La conférence des présidents de parlements

Un autre forum européen destiné aux parlements nationaux est la conférence des présidents de parlements qui se tient une fois par an. Les présidents des parlements ont tenu des réunions régulièrement depuis 1975.

La conférence est avant tout de grande utilité en ce qu'elle permet l'échange d'informations entre les présidents des parlements nationaux. L'assemblée peut également adopter des résolutions avec consensus. Cependant il réside une difficulté dans le fait que plusieurs présidents de parlements ne peuvent pas se prononcer au nom de leur parlement. Les discussions se déroulent souvent sur la base d'un rapport relatif au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et de leur évolution. Il est certain que plus le rôle des parlements nationaux devient important, plus la conférence aura d'importance pour les présidents de parlements.

Autres réunions et conférences

Parmi les autres rencontres importantes pour les membres des parlements nationaux, il faut également mentionner que les présidents des *commissions de politique extérieure* des parlements se réunissent deux fois par an afin de discuter de questions concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

En outre les représentants des *commissions de politique extérieure* (aide aux pays en développement) se réunissent deux fois par an pour discuter de l'aide. Et les *commissions de défense* des parlements ont eux-aussi commencé à se réunir pour discuter des questions de politique de défense ayant un intérêt pour l'Union européenne.

Sur une initiative danoise, une COSAC pour les questions environnementales a été créée, les *commissions environnementales* des parlements se réunissant régulièrement pour discuter de politique environnementale commune.

Réunions de comités pour les membres du Parlement européen et des parlements nationaux

Un autre forum important s'est constitué peu à peu de nombreuses réunions communes ad-hoc de commissions parlementaires qui rassemblent des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. Ce sont les commissions parlementaires nombreuses du Parlement européen qui ont pris l'initiative de ces réunions. Les réunions ont surtout pour objet de nouvelles initiatives d'actes juridiques de la Commission. Les commissions parlementaires du Parlement européen souhaitent connaître le point de vue des parlements nationaux avant que le Parlement n'examine les propositions législatives en première lecture, en amont du processus législatif européen. En outre, les parlementaires nationaux peuvent rassembler des connaissances utiles sur les points de vue du Parlement européen en matière de législation européenne.

IV. Comment renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'Union du futur ?

De quelle manière peut-on renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne future, et contribuer ainsi à rendre plus proches des citoyens, les questions européennes ? C'est la question fondamentale de la convention actuelle, et de la conférence intergouvernementale qui se tiendra en 2004. Les chefs d'Etats et de gouvernements des quinze la considère comme l'une des quatre questions fondamentales au centre du débat sur l'avenir de l'Union. Deux réponses différentes ont été apportées à cette question.

Ce sont surtout les hommes politiques français, anglais et allemand qui se sont fait les porte-paroles de la création d'une représentation collective des parlements nationaux sur le plan européen, soit sous la forme d'une deuxième chambre du Parlement européen, soit comme un organe indépendant. Plusieurs propositions ont été faites pour déterminer les compétences de ce nouvel organe. Les chefs d'Etats et de gouvernements ont demandé dans la déclaration Laeken, que l'on examine les possibilités pour la création d'un organe qui contrôle l'application du principe de subsidiarité, et d'un organe qui puisse surveiller l'évolution de la politique européenne dans les domaines où le Parlement européen n'a pas de compétence. Il s'agit en particulier de la politique étrangère et de sécurité commune ou la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures du troisième pilier.

Certains ont rejeté l'idée de créer de nouvelles institutions européennes, qui ne feraient que rendre plus complexe le processus de décision de l'Union, déjà bien compliqué. Au lieu de cela, ils souhaitent se concentrer sur un renforcement des capacités des parlements nationaux pour contrôler la politique européenne de leur gouvernement dans les capitales. En particulier le Parlement européen s'est prononcé en faveur de cette position dans le rapport Napolitano de janvier 2002. Certains Etats membres également se positionnent aujourd'hui contre l'idée de créer une deuxième chambre.

a. Une deuxième chambre de parlementaires nationaux

Plusieurs hommes politiques éminents se sont prononcés sur le rôle d'une deuxième chambre de parlementaires nationaux, et sur la manière dont elle doit être constituée.

Une deuxième chambre législative de parlementaires nationaux

Le ministre allemand des affaires étrangères Joschka Fischer fut le premier à mentionner cette idée, dans son discours bien connu prononcé à l'université de Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000. Il proposait alors d'impliquer des représentants des parlements nationaux directement dans le processus législatif européen via un *système législatif à deux chambres*. Cela devait se faire en établissant une première chambre composée de membres de parlements nationaux, la deuxième chambre étant une sorte de sénat composé de sénateurs élus ou, comme le Conseil fédéral allemand, de représentants du gouvernement. Le président de la République Fédérale d'Allemagne, Johannes Rau, proposa l'année suivante un autre modèle de système législatif à deux chambres, le Parlement européen constituant la première chambre et un conseil de ministres refondu ou modifié devenant la deuxième chambre.

Le président de la République tchèque souhaite une deuxième chambre :

Dès mars 1999, le président de la République tchèque Vaclav Havel se prononçait pour la création d'une deuxième chambre de parlementaires nationaux au Parlement européen, chambre qui reposait sur une représentation égale entre les petits et les grands Etats membres.

Contrôler l'application du principe de subsidiarité

Plusieurs en sont peu à peu venus à se prononcer en faveur d'un autre modèle, dont l'idée est de donner à une deuxième chambre, composée de parlementaires nationaux, le *contrôle de l'application du principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres*. Le premier ministre Tony Blair, entre autres, s'est prononcé pour cette prise de position dans son discours à Varsovie le 6 octobre 2000. Selon Tony Blair, ce contrôle devrait être effectué sur la base d'une déclaration politique relative à la répartition des compétences dans l'Union européenne. De même, Hubert Haenel, représentant du Sénat français à la convention, s'est prononcé en faveur du modèle avec une deuxième chambre qui remplacerait la COSAC et reprendrait les fonctions de cet organe.

Tony Blair et Hubert Haenel ont également proposé que cette deuxième chambre ait comme tâche de contrôler la politique étrangère et de sécurité commune, afin d'attribuer à cette partie de la coopération européenne une plus grande légitimité démocratique.

Le Parlement européen était constitué de parlementaires nationaux jusqu'en 1979

De l'entrée en vigueur du traité CECA en 1952 jusqu'aux premières élections à suffrage direct pour le Parlement européen en 1979, le Parlement – appelé alors l'Assemblée – était composé de représentants de parlements nationaux. Le traité de 1958 était rédigé ainsi :

Article 137

L'Assemblée composée des représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté exerce les pouvoirs de conseil, de décision et de contrôle qui lui sont attribués dans le présent Traité.

Article 138

1. L'Assemblée est composée de représentants qui sont nommés par les Parlements parmi leurs membres, conformément à la procédure en vigueur dans chaque Etat membre.

2. Le nombre des représentants est fixé ainsi qu'il suit :

Belgique	14
Danemark	10
Allemagne	36
France	36
Irlande	10
Italie	36
Luxembourg	6
Pays-Bas	14
Royaume-Uni	36

b. Renforcement de la COSAC

En dernier lieu, certains ont parlé de renforcer la coopération existante au sein de la COSAC en donnant à la COSAC un rôle plus important dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité. Une telle proposition a été par exemple émise par l'ancien chef de gouvernement danois Poul Nyrup Rasmussen dans un discours à Prague en l'été 2001.

D'autres ont proposé de renforcer la COSAC en mettant en place un secrétariat COSAC permanent pour préparer les réunions de la COSAC.

Enfin, la commission danoise pour les affaires européennes a proposé de renforcer la coopération entre les parlements nationaux sur les questions européennes en organisant des réunions de la COSAC pour les commissions parlementaires des parlements nationaux sur des questions relatives à des domaines particuliers, les "COSAC spécialisées".

V. Remarques finales

Les parlements nationaux ont aujourd'hui un rôle relativement bien défini vis-à-vis de l'Union européenne. Conformément au traité de l'Union, une série de tâches précises a été définie relativement à la ratification des modifications des traités et à l'approbation de certains actes juridiques – en particulier la fixation des ressources propres de l'Union européenne entre autres. En outre, les parlements doivent transposer certaines parties de la législation européenne telles que les directives. Enfin il a été fixé dans les traités que les parlements doivent avoir accès à l'information sur les propositions des actes juridiques européens suffisamment à temps pour que les parlements aient le temps de les examiner.

Parmi les quinze Etats membres il s'est forgée une pratique variée en accord avec leurs propres règles constitutionnelles, sur le contrôle et sur l'influence à avoir auprès des gouvernements nationaux et de leur politique européenne. Cette pratique se déroule dans la commission aux affaires européennes et dans les commissions parlementaires, qui constituent en outre le cadre de la coopération des gouvernements dans les questions européennes. En la matière, la COSAC joue un rôle essentiel comme organe de coopération européen.

L'accès à l'information relative aux propositions d'actes juridiques et autres documents européens ne devrait plus présenter de problème pour les parlements. Tous les documents nécessaires sont – facilement – accessibles sur les sites Internet des institutions européennes.

Quel que soit le modèle choisi en pratique sur le rôle des parlements nationaux dans l'Europe du futur, une chose semble sûre : les parlements nationaux et leurs membres seront plus activement impliqués dans les questions européennes. Cela concerne les parlements mais aussi leurs relations avec leur gouvernement et les institutions européennes. Et cela concerne au plus haut point leurs relations avec les citoyens. Il est absolument nécessaire de demeurer fidèle à l'objectif de « rapprocher l'Union des citoyens ».