

Document de travail
COSAC de Copenhague
16 - 18 octobre 2002

PROPOSITIONS DE RENFORCEMENT DU ROLE
DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LA
POLITIQUE EUROPEENNE ET DE REFORME DE
LA COSAC, « FORUM DES PARLEMENTS »

La présidence danoise de la COSAC
1er juillet 2002

Résumé

La réunion de la COSAC de Madrid en mai 2002 a demandé à la troïka présidentielle d'organiser en vue de la conférence d'octobre à Copenhague des travaux préparatoires de rédaction de propositions visant d'une part à renforcer le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne, d'autre part à réformer la COSAC.

Le présent document de travail a pour objet

- de jeter les bases permettant de renforcer le rôle des parlements européens et leur place dans le processus décisionnel de l'Union européenne ;
- de recueillir l'adhésion à une réforme de la COSAC afin que celle-ci puisse répondre aux besoins des parlements en ce qui concerne le processus de prise de décision et assurer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen à l'intérieur de ces cadres communs.

Comme lors des précédentes COSAC, nous rejetons la création d'une seconde chambre proposée comme modèle pour la réalisation de ces objectifs.

Par contre, nous recommandons que la politique de l'Union européenne soit intégrée systématiquement dans les parlements nationaux, car c'est la seule manière de l'ancrer dans la conscience des élus nationaux et d'en faire une partie naturelle du travail politique et du débat public.

Il est donc nécessaire d'entreprendre une réforme des méthodes de travail des parlements nationaux en ce qui concerne les questions communautaires et une réforme de la COSAC visant à lui donner les moyens de renforcer la coopération entre les parlements nationaux.

Dans leur majorité, les modifications proposées ici ne sont pas subordonnées à une révision du traité. Si les parlements nationaux en ont la volonté politique, le renforcement de leur rôle et la réforme de la COSAC peuvent être réalisés dès à présent. Il peut cependant être approprié de placer ces questions dans le cadre de négociations sur un nouveau traité.

La COSAC telle qu'elle est instituée actuellement n'a pas exploité les possibilités ouvertes par le traité (aux termes du Protocole sur le rôle des parlements nationaux) d'être impliquée notamment dans le processus législatif. En effet, le traité encourage la participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et le renforcement de leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier. C'est ainsi qu'aux termes du traité, la COSAC peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif se rapportant à la mise en place d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice", aux questions relatives aux « droits fondamentaux » ainsi qu'en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité.

Nous proposons donc :

1. de renforcer le rôle des parlements nationaux dans la politique de l'UE de chaque pays,
2. de veiller à ce que, dans le processus législatif de l'Union européenne, les procédures et les délais donnent la possibilité d'intégrer de manière démocratique la politique de l'UE dans le travail des parlements nationaux,
3. de réformer la COSAC pour en faire le « Forum des parlements » dont la mission sera :

- de renforcer le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne de chaque pays par l'échange des idées, l'évaluation comparative et la coopération des parlements en vue d'accroître la démocratie en Europe par l'ancrage de la politique européenne dans les pays et les citoyens de l'Union,
- de renforcer la coopération parlementaire entre les élus nationaux et européens,
- d'assurer la communication et la coopération avec les institutions européennes afin de réaliser cet objectif.

Un nouveau traité sur l'Union européenne devra définir avec plus de précision le rôle des parlements nationaux et celui du Forum des parlements. En outre, il devra définir les compétences qu'ils auront éventuellement en tenant compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est une tâche qui concerne naturellement la Convention européenne et la conférence intergouvernementale.

Comme la COSAC, le Forum des parlements sera avant tout un organisme de coopération, qui rassemblera et traitera les points de vue des parlements nationaux. Sa contribution consistera en une déclaration commune qui aura obtenu la plus grande adhésion possible de ses membres sur la base des positions respectives des parlements nationaux. Dans cette déclaration commune pourront être reproduites les positions minoritaires.

Pour assumer cette tâche, le Forum des parlements devra disposer d'un secrétariat. Nous proposons d'établir à Bruxelles un secrétariat réduit (composé de 3 à 5 personnes) dirigé par un secrétaire général et travaillant en étroite collaboration avec les représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

Avant-propos

La COSAC qui s'est tenue à Madrid du 12 au 14 mai 2002 a demandé à la troïka présidentielle de rédiger en vue de la réunion du 16 au 18 octobre à Copenhague une proposition visant d'une part le renforcement du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne, d'autre part une réforme de la COSAC.

Nous avons décidé de présenter cette proposition suffisamment longtemps avant la réunion de la COSAC de Copenhague pour que les intéressés aient le temps de la discuter au sein de leurs parlements nationaux respectifs et afin que nous puissions parvenir à un accord sur une proposition finale qui, nous l'espérons, pourra être adoptée en octobre 2002.

Le présent texte est ainsi un document de travail et de discussion devant aboutir à des conclusions.

Parallèlement au débat qui se déroule dans notre forum, un débat similaire a lieu au sein de la Convention européenne sur l'avenir des parlements nationaux. Ces deux voies de discussion devant se suivre mutuellement, nous nous efforcerons de garder un contact étroit avec le groupe de travail de la Convention européenne sur le rôle des parlements nationaux.

L'on remarquera cependant que nos propositions ne visent pas seulement de futurs amendements dans le cadre d'un nouveau traité sur l'Union européenne mais qu'elles désignent également les importantes possibilités qu'ont dès à présent les parlements nationaux de renforcer individuellement et collectivement leur influence sur la politique européenne pour peu qu'ils aient la volonté de le faire. Le traité actuel contient déjà une série d'instruments qui ne sont pas encore utilisés dans le travail de la COSAC.

Le texte qui suit entend fournir la plateforme d'un débat qui permettra aux parlements nationaux d'éclaircir et de préciser leurs positions sur les propositions qui leur sont soumises. Nos propositions sont pour cette raison complétées d'un questionnaire.

Nous invitons donc les parlements des pays de l'Union européenne et des pays candidats à étudier les propositions contenues dans ce texte, afin que les présidents des commissions européennes nationales et la troïka présidentielle puissent, en septembre 2002, faire le bilan des points sur lesquels un accord peut être obtenu. Un nouveau texte de propositions sera ensuite rédigé et soumis à la COSAC de Copenhague.

1. Introduction

La coopération à l'intérieur de l'Union européenne doit revêtir un caractère plus démocratique et engager dans une plus grande mesure les citoyens. Dépassant le niveau strictement national, la démarche démocratique des décisions parlementaires devra englober les décisions communautaires européennes. La démocratie en Europe doit être dotée d'une dimension supplémentaire qui ne nuise pas à la démocratie des États mais l'enrichisse et assure un échange mutuel efficace et démocratique entre les assemblées élues aux niveaux local, national et européen afin que les citoyens et leurs représentants politiques aient de plus en plus une influence directe sur les décisions communautaires européennes. De cette manière, l'Union européenne sera ancrée dans les structures nationales et dans la conscience des citoyens comme une réalité démocratique, mettant fin au doute et aux peurs qu'elle suscite aujourd'hui chez beaucoup, qui voient en elle une menace pour leur souveraineté nationale, leur identité, leur culture, leur langue, etc.

Dans le monde d'aujourd'hui, la nécessité de la coopération transnationale augmente fortement. De plus en plus, chaque pays est obligé de résoudre avec le concours d'autres pays les problèmes qui dépassent les limites de ses propres frontières.

Aussi, la coopération concerne-t-elle aujourd'hui dans une large mesure tous les aspects de la vie quotidienne des citoyens de l'Union européenne. Elle appartient donc essentiellement au domaine de la politique intérieure des États membres, domaine auquel s'ajoute un niveau européen pour résoudre les questions transnationales. Ce faisant, elle coïncide fortement avec la politique que les pays instaurent sur le plan législatif par le biais de leurs parlements respectifs. C'est pourquoi aussi il est de plus en plus nécessaire de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus de décision sur la législation communautaire.

La Déclaration du sommet de Laeken (décembre 2001) souligne expressément que « les citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique ».

A ce sujet, la Déclaration de Laeken montre que le renforcement du rôle des parlements nationaux est l'une des missions essentielles de la Convention européenne, qui a créé un groupe de travail dans ce sens. Le travail de la Convention sera soumis en 2004 à la Conférence intergouvernementale qui en discutera avant de prendre les décisions définitives.

Cette même question a été examinée en profondeur par les présidents des parlements nationaux lors de leur dernière réunion des 7 au 9 juin 2002 à Madrid. Les présidents des parlements espagnol, polonais, italien et danois ont présenté à la réunion des rapports spéciaux sur le rôle des parlements nationaux.

De leur côté, les commissions des Affaires européennes des pays de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion ont abordé dans toute une série de réunions tenues en plusieurs circonstances et sous diverses présidences la question du rôle des parlements européens dans la future Europe. Elles ont également réfléchi à une réforme de la COSAC en vue de renforcer l'influence des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'EU.

La COSAC de Madrid des 12 au 14 mai 2002 a chargé la troïka présidentielle de préparer à ce sujet un texte de propositions qui servira de base de discussion et – espérons-le - de décision à la réunion d'octobre 2002.

2. But du texte de propositions

Le but des propositions contenues dans le présent document de travail est de parvenir, lors de la réunion de la COSAC des 16 au 18 octobre 2002 à Copenhague dans le cadre de la présidence danoise de l'Union européenne :

- à jeter les bases d'un futur renforcement du rôle et de la position des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne.
- à obtenir l'adhésion à une réforme de la COSAC permettant à cette institution de répondre aux attentes des parlements nationaux dans le processus décisionnel et d'assurer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen à l'intérieur de cadres communs.
- À apporter notre concours pour que, dans le cadre des travaux de la Convention européenne et de la conférence intergouvernementale, soit étudiées les possibilités de renforcement du rôle des parlements nationaux au niveau du traité.

A cette fin, le texte contient aussi quelques réflexions sur les améliorations que les institutions de l'UE pourraient apporter notamment à leurs procédures et délais de manière à affermir l'ancrage démocratique de l'Union, tant vis à vis des parlements nationaux que de la société civile, par les procédures de consultations publiques et en associant les citoyens au débat sur la politique de l'Union.

3. Calendrier d'examen du texte de propositions

Afin que son examen par les parlements nationaux et le Parlement européen se déroule dans les meilleures conditions de sérieux et de démocratie, ce texte a été élaboré dès le début de la présidence danoise et sera envoyé, après la réunion de la troïka présidentielle des 9 et 10 juillet 2002 à Copenhague, à toutes les commissions nationales des Affaires européennes ainsi qu'au Parlement européen.

Il sera d'autre part adressé au groupe de travail de la Convention européenne chargé d'étudier la question du renforcement du rôle des parlements nationaux, groupe avec lequel le projet sera également discuté afin de faire en sorte que le processus de réforme de la COSAC évolue au même rythme que le travail de la Convention européenne.

La présidence danoise de la COSAC convoquera pour le lundi 16 septembre 2002 une réunion des présidents des commissions des Affaires européennes des États membres et des États candidats ainsi que des représentants du Parlement européen afin d'examiner les différents points de vue sur l'avant-projet et de se mettre d'accord sur un projet, en suite de quoi, la présidence danoise de la COSAC établira un texte révisé qui sera renvoyé pour examen en deuxième lecture. Les commentaires, qui devront être transmis à la présidence danoise, seront compris dans le projet définitif qui sera présenté à la COSAC de Copenhague.

Calendrier de travail :

9 –10 juillet 2002 : Réunion de la troïka présidentielle à Copenhague.

- 20 juillet 2002 : Transmission projet pour examen aux parlements nationaux et au Parlement européen.
- 16 sept. 2002 : Réunion des présidents des commissions des Affaires européennes et des représentants du Parlement européen.
- 1^{er} oct. 2002 : Transmission du texte révisé aux délégations de la COSAC.
- 16 –18 oct. 2002 : COSAC de Copenhague.

4. Modèles de renforcement du rôle des parlements nationaux

En ce qui concerne le renforcement du rôle des parlements nationaux, nous indiquons les deux principales orientations suivantes :

Modèle 1 : Doter le Parlement européen d'une seconde chambre composée d'un petit nombre de parlementaires nationaux. Ce modèle a été rejeté par la grande majorité des parlements aux réunions COSAC de Stockholm et de Madrid.

ou

Modèle 2 : Intégrer systématiquement la politique communautaire dans les parlements nationaux, où sera renforcé le rôle de ceux-ci vis à vis des gouvernements et dans la conduite de la politique européenne des États, par conséquent le rôle des gouvernements nationaux au sein du Conseil européen.

Nous recommandons de rejeter le premier modèle consistant à instaurer une seconde assemblée dans le Parlement européen. Cette solution reviendrait à mettre en place une institution supplémentaire dans l'Union, ce qui n'est pas souhaitable. Réunir un petit nombre de députés de chaque État membre dans une seconde chambre parlementaire ne garantira pas l'intégration de la politique européenne dans les parlements nationaux. En outre, il sera en pratique difficile aux élus nationaux de devoir travailler à deux niveaux parlementaires.

Nous recommandons par conséquent l'adoption du second modèle, qui intègre encore plus fortement la politique de l'Union dans les parlements nationaux dans une manière très comparable au processus législatif national. Seule cette voie permettra d'ancrer la politique européenne chez tous les élus nationaux et d'en faire un volet naturel de l'activité politique et du débat public dans chaque pays.

Dans l'optique de ce choix, le projet propose les moyens de concrétiser ce modèle.

Par conséquent, notre projet propose également une réforme de la COSAC dans le but de renforcer la coopération entre les parlements dans l'accomplissement, au niveau national, de leur devoir essentiel dans le processus décisionnel européen, et d'établir le cadre d'une coopération efficace et systématique entre les parlements nationaux et le Parlement européen, chacune de ces institutions ayant un rôle démocratique central à jouer respectivement au niveau national et au niveau européen.

En ce qui concerne les rapports entre l'Union et les États membres, les notions de subsidiarité et de proportionnalité constituent des questions auxquels les parlements nationaux accordent une grande importance et qui demandent une décision quant à la manière dont elles doivent être abordées à l'avenir.

5. Subsidiarité et proportionnalité

Cette partie de notre réflexion présente un certain nombre de propositions.

Étant donné que l'application du principe de subsidiarité en particulier concerne essentiellement les niveaux national et régional/local, le point de vue selon lequel une décision à son sujet peut être confiée à une des institutions européennes agissant seule est à rejeter.

Les dispositions actuelles du Traité donnent à la Cour de justice le droit de se prononcer sur le principe de subsidiarité en ce qui concerne les actes communautaires adoptés, mais dans les faits, les quelques affaires où la question s'est posée montrent qu'elle a tendance à considérer la subsidiarité comme relevant avant tout du domaine politique. C'est d'ailleurs une conception largement partagée par l'opinion publique. Nous proposons donc de prendre des mesures pour que les actes communautaires ne soient adoptés qu'à l'issue d'une évaluation politique qui devra être plus approfondie qu'elle ne l'est aujourd'hui. La position sur ce que doit couvrir la subsidiarité ne dépend pas de facteurs nationaux mais essentiellement des points de vue politiques sur ce dont l'Union européenne doit s'occuper. C'est pourquoi la subsidiarité est une question politique et non pas uniquement juridique.

Il a été également proposé d'établir une nouvelle institution européenne : le Conseil des Nations, dans lequel siègeraient un certain nombre de parlementaires nationaux. Cet organisme viendrait augmenter le nombre des institutions de l'Union. Il susciterait toute une série de questions formelles quant aux compétences juridiques et politiques qu'il devrait avoir. Par ailleurs, cela pourrait avoir pour conséquence de donner aux parlements nationaux dans la structure institutionnelle globale européenne la position d'éléments conservateurs permanents, ce qui peut porter un grave préjudice à la coopération européenne. Cela pourrait d'autre part entraver le rôle offensif que jouent les parlements nationaux dans le champ européen.

Ainsi, le présent projet recommande de resituer l'examen de la question concernant la subsidiarité et la proportionnalité dans le cadre d'une COSAC réformée. De cette manière, elle entrera tout naturellement dans le processus de décision communautaire des États, et comme la réforme en question sera conduite dans le cadre d'une coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, un forum se trouvera établi pour débattre de la question de savoir qui est compétent dans quel domaine et à quel niveau. En outre, la COSAC réformée n'examinera la question de l'application du principe de subsidiarité que dans les quelques cas où elle sera sollicitée pour le faire. Il restera à fixer, entre autres, les compétences formelles que cela impliquera sur les plans politique et juridique. Notre position de principe est qu'il est essentiel de placer ces questions dans un cadre démocratique et sous le contrôle d'élus des citoyens, tant au niveau des parlements nationaux qu'au niveau du Parlement européen. Cette disposition permettra par ailleurs d'établir une claire distribution du travail afin que chacun puisse accomplir les tâches qu'il doit assumer au niveau parlementaire auquel il appartient.

6. Les parlementaires peuvent beaucoup... pourvu que la volonté y soit

Sur le rôle des parlements nationaux et sur le rôle futur de la COSAC, l'on a eu tendance à croire que l'on ne pouvait résoudre ces questions qu'en faisant modifier par la Convention européenne et une conférence intergouvernementale les points du Traité qui s'y rapportent. Si l'on suit une telle

logique, aucune réforme radicale du rôle des parlements nationaux et de la COSAC ne pourra avoir lieu avant 2004 ou 2005.

Cette approche est erronée. Les parlements nationaux sont souverains. Or, la création de la COSAC a été décidée il y a 12 ans, sur l'initiative de la France, par les parlements nationaux et le Parlement européen. Ce n'est que plus tard que la COSAC sera intégrée dans les traités de l'Union européenne.

Si les parlements nationaux et le Parlement européen en ont la volonté politique, le renforcement des parlements nationaux et la réforme de la COSAC peuvent être réalisés sans qu'il soit nécessaire d'attendre une modification du traité sur l'Union européenne. Le travail de modification du traité au sein de la Convention européenne et de la Conférence intergouvernementale consistera à adapter le texte et à fixer les droits juridiques se rapportant aux domaines qui ne peuvent être couverts que par une modification du Traité.

Tâches essentielles et niveaux de solutions

I. Les possibilités existant dans le cadre actuel (points 6.1 – 6.3)

- 6.1.1. Le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des pays membres doit être renforcé par rapport au rôle des gouvernements. A ce niveau, chaque parlement peut convenir avec le gouvernement d'organiser la politique européenne nationale afin de jouer un rôle central dans la politique de l'Union européenne. C'est ce travail qui doit être accompli dans chaque pays, en se servant éventuellement de modèles appliqués dans d'autres pays, que l'on pourra adapter aux conditions nationales. Nous recommandons que dans tous les pays le gouvernement et la commission des Affaires européennes signent un accord définissant les relations entre les deux parties. Cela peut être réalisé dès maintenant dans chaque pays pour peu qu'il y ait la volonté politique de le faire.
- 6.1.2. En matière d'organisation du processus législatif de l'Union européenne, nous proposons que la Commission modifie ses procédures et ses délais afin que l'intégration de la politique de l'Union ait le temps de se faire de manière démocratique dans les parlements nationaux et qu'un débat public puisse également avoir lieu sur les propositions de la Commission sans allongement du processus décisionnel. De même, nous proposons que les propositions adressées formellement aux gouvernements et au Parlement européen soient également adressées aux parlements nationaux afin que les rouages démocratiques parallèles soient mis en marche à temps à tous les niveaux concernés. La nouvelle « COSAC » recevra de son côté toutes les propositions afin qu'elle puisse organiser la coopération entre les parlements nationaux. Nous proposons la signature d'un accord entre la COSAC et la Commission à ce sujet, accord qui pourrait contenir des dispositions sur le rôle des parlements nationaux dans la tenue de consultations publiques visant l'établissement de Livres verts et de Livres blancs et sur les réponses écrites à ceux-ci s'adressant à la Commission. Cela serait dans le prolongement logique du Livre blanc sur la gouvernance de l'Union.

6.1.3. La COSAC sera réformée et deviendra le Forum des parlements sur adoption de la réforme par la COSAC et avec le soutien des parlements participants.

Nous proposons que la future COSAC instaure une coopération entre les parlements nationaux y compris pour une évaluation comparative permanente de leur rôle dans la politique européenne des pays membres.

Nous proposons que la COSAC réformée et le Conseil (les Gouvernements) concluent un accord par lequel les gouvernements s'obligent à respecter l'engagement systématique et transparent des parlements nationaux dans la préparation de la politique européenne des États membres.

II Les possibilités dans le cadre d'un nouveau traité

En ce qui concerne la question d'un nouveau traité sur l'Union européenne, il s'agira d'y définir de manière précise le rôle que devront jouer les parlements nationaux ainsi que la nouvelle COSAC. De plus, il devra indiquer le rôle qui sera attribué à la nouvelle COSAC sous le rapport des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans ce domaine, la Convention européenne et la prochaine conférence intergouvernementale joueront naturellement un rôle décisif.

Cette division du travail permet de réduire au minimum les travaux de réaménagement du traité. Pour peu que la volonté politique soit présente dans les parlements nationaux, une grande partie de la redéfinition de leur rôle ainsi que la réforme de la COSAC pourront être accomplies rapidement, ce qui permettra de faire un grand pas en avant.

7. Le rôle des parlements nationaux

Le rôle des parlements nationaux est de veiller à ce que la politique européenne de leurs pays respectifs soit fortement ancrée au quotidien dans le travail politique des élus.

Missions de la commission nationale des Affaires européennes :

- Jouer avec le gouvernement un rôle central dans la conception de la politique européenne afin qu'elle soit intégrée dans le travail du parlement au même titre que toute autre législation.
- Contribuer à ce que les principes de subsidiarité et de proportionnalité soient respectés.
- Renforcer la coopération sur la politique européenne à l'intérieur du parlement.
- Associer activement les citoyens au débat sur la politique européenne et assurer la neutralité politique de l'information concernant les questions européennes.

En ce qui concerne l'intégration de la politique de l'Union dans les parlements, nous recommandons d'y impliquer activement les parlements dans leur ensemble ainsi que leurs commissions.

Les sondages effectués jusqu'à présent sur le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne font ressortir une grande disparité. Ils montrent que les pays dont les parlements sont le plus engagés dans la politique européenne sont ceux qui en retirent le plus grand bénéfice, tant au niveau des gouvernements, des parlements eux-mêmes que de la société. Aux réunions du Conseil des ministres, les représentants de ces pays ont une parfaite maîtrise de leurs dossiers, ils en connaissent les points forts et les faiblesses, et sont prêts à soumettre des contre-propositions. Ce

faisant, ils sont à même de défendre de manière équilibrée les intérêts de leur pays dans toutes leurs facettes.

L'ancrage de la politique européenne dans le processus décisionnel démocratique se fait au parlement et en y associant les citoyens. Cette approche garantit une meilleure adhésion à cette politique.

En dernier lieu, ce processus accélère la mise en œuvre de la législation européenne commune, puisque tous les acteurs concourent activement à toutes les étapes de la naissance des lois communautaires, ce qui favorise aussi la coopération au sein de l'Union et la transposition des lois européennes dans le droit national des pays membres.

Il peut s'avérer nécessaire d'effectuer un suivi de l'évolution du rôle des parlements nationaux également en ce qui concerne le domaine couvert par le traité.

8. Proposition de transformation de la COSAC en Forum des parlements

La COSAC actuelle n'a pas exploité les possibilités que lui offre le traité de s'engager notamment dans le processus législatif. Cela doit changer. La COSAC doit être renforcée et réformée.

Le traité d'Amsterdam de 1997 contient un protocole ayant force de loi, en l'occurrence le protocole n° 9 « sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ».

Dans ses prémisses, le texte indique la volonté des signataires du traité « d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier ». C'est ainsi que se trouvent définies dans le traité les règles devant régir les relations interparlementaires dans la COSAC. La COSAC peut ainsi adopter des « contributions » exprimant le point de vue des parlements nationaux sur toute proposition ou initiative d'acte législatif de l'Union en relation avec la mise en place de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice », les questions relatives aux « droits fondamentaux » et l'application du principe de subsidiarité.

Enfin, le protocole impose à la Commission de transmettre rapidement tous les documents de consultation (les livres verts, les livres blancs et – chose non moins importante – les communications) aux parlements nationaux des États membres. En outre, aux termes du protocole, un délai d'au moins six semaines doit s'écouler entre le moment où une proposition de mesure est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision. Ce délai figure désormais dans le règlement intérieur du Conseil.

Les contributions de la COSAC sont transmises aux institutions de l'Union européenne, c'est-à-dire au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Commission.

La COSAC n'a pas à ce jour fait valoir son droit d'examiner les propositions législatives de la Commission. Par contre elle a, jusqu'à la réunion de Madrid en mai 2002, adopté 5 déclarations sur certaines questions générales concernant le développement de l'UE, comme le débat sur l'avenir de l'Union, l'adhésion de nouveaux États, l'asile politique, etc. La contribution de Madrid demande l'établissement de propositions visant à renforcer le rôle des parlements nationaux et l'efficacité de la COSAC.

8.1. Le Forum des parlements

La présidence propose de rebaptiser la COSAC **Forum des parlements**. De cette manière, cet organisme aura une appellation plus compréhensible au grand public que le nom actuel, une appellation qui fait référence à la démocratie et au parlementarisme et qui indique clairement qu'il s'agit d'un *forum* situé entre le niveau national et le niveau européen.

Comme la COSAC, le Forum des parlements devra être avant tout un organisme de coopération, qui rassemblera et traitera les positions des parlements nationaux. Sa contribution consistera en une déclaration commune qui aura obtenu la plus grande adhésion possible sur la base des opinions respectives des parlements nationaux. Dans cette déclaration commune pourront être reproduites les positions minoritaires si une demande est faite dans ce sens.

Le Forum des parlements aura pour mission :

- de renforcer le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne par l'échange des idées, l'évaluation comparative et la coopération des parlements en vue d'accroître la démocratie en Europe par l'ancrage de la politique européenne dans les pays et leurs citoyens,
- de contribuer à ce que les principes de subsidiarité et de proportionnalité soient respectés,
- de renforcer la coopération parlementaire entre les élus nationaux et européens,
- d'assurer la communication et la coopération communes avec les institutions européennes afin de réaliser cet objectif.

Nous proposons que le Forum des parlements surveille, évalue et compare systématiquement le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des pays membres.

Nous proposons que le Forum des parlements et le Conseil (les Gouvernements) concluent un accord par lequel les gouvernements s'obligent à respecter l'engagement systématique et transparent des parlements nationaux dans la conception de la politique européenne des États membres.

Nous proposons par ailleurs qu'un accord soit passé avec la Commission en vue d'aménager les procédures (délais, etc.) de manière à ce que les parlements aient le temps d'accomplir leurs tâches et d'ancrer démocratiquement la politique de l'Europe dans les pays de l'Union. Ce processus ne vise pas à allonger le processus décisionnel global, mais à garantir que l'ancrage démocratique de la politique européenne ait lieu dans le cadre temporel général de ce processus.

De même, le Forum des parlements devra assurer la coopération des parlements nationaux en ce qui concerne le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et contribuer à ce qu'il y ait dans la législation de l'Union européenne des solutions permettant de respecter ces principes.

Le Forum des parlements doit également assurer la coopération des parlements nationaux sur les Livres verts, les Livres blancs et les actes législatifs de l'Union européenne ainsi sur le respect du principe de subsidiarité.

8.2. Les réunions du futur Forum des parlements

Le règlement de l'actuelle COSAC doit être remanié.

Nous proposons de laisser inchangé le nombre des participants aux réunions ainsi que la fréquence de ces dernières (tous les six mois) ce qui permet de garder une large assemblée de parlementaires.

L'ordre du jour sera modifié de manière à le concentrer sur les questions principales que le Forum des parlements doit aborder.

Il conviendra d'envisager une réduction de la durée des réunions. L'arrivée des délégués devra avoir lieu la veille, l'ouverture des réunions et les sessions de travail auront lieu toute la journée du lendemain. On envisagera également de réduire les cadres extérieurs des réunions (activités conviviales et repas) afin de se concentrer sur l'objectif essentiel du Forum. Le Forum des Parlements décidera de convoquer, si besoin est, un nombre des réunions supérieur aux deux réunions prévues par an ou des réunions de direction ou de commissions ad hoc.

8.3. La composition du futur Forum des parlements

L'actuelle composition de la COSAC sera maintenue (6 représentants de chaque pays et 6 représentants du Parlement européen).

8.4. La direction du Forum des parlements

Nous proposons de renforcer la direction du Forum des parlements.

Nous proposons d'élire une direction permanente de 5 à 7 personnes (par exemple). Tous les pays y siégeront à tout de rôle selon l'ordre de succession des présidences.

La direction aura pour tâche d'organiser le travail du Forum des parlements avec le concours du nouveau secrétariat que nous proposons d'instaurer. La direction décidera elle-même de la fréquence de ses propres réunions

8.5. Unanimité ou majorité des suffrages

Jusqu'à présent, les décisions du COSAC ont été prises exclusivement à l'unanimité des délégations. Le Forum des parlements devant jouer le rôle d'organe de coopération, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de l'astreindre à des modes de scrutin particuliers en ce qui concerne les avis portant sur la procédure législative. Cependant, nous estimons qu'il faut éviter qu'une minorité puisse bloquer que soit rendue publique une déclaration par le biais du Forum des parlements.

Il faudra se demander dans quelle mesure les décisions qui concernent par exemple les procédures du Forum des parlements doivent être adoptées à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. A ce sujet il convient de garder à l'esprit que le Forum des parlements est un organe de coordination dont le but est de renforcer le rôle des parlements nationaux.

8.6. Secrétariat du Forum des parlements

Pour que le Forum des parlements puisse accomplir sa mission, il doit être doté d'un secrétariat. Nous proposons d'établir à Bruxelles un secrétariat réduit (3 – 5 personnes) dirigé par un secrétaire général.

Le secrétariat peut aussi entretenir avec les représentants des parlements à Bruxelles des relations étroites d'échange d'informations et de coopération. En organisant bien ces ressources, on pourrait convenir au sein de Forum des parlements d'une répartition du travail vis à vis des commissions, etc.

Nous insistons sur le fait que ce bureau ne doit être qu'un modeste secrétariat de coordination destiné à répondre à l'objectif du Forum des parlements. Il ne s'agira en aucune manière, ni par rapport aux parlements nationaux, ni par rapport au processus de décision de l'Union européen, de mettre en place une nouvelle structure et procédure bureaucratique, ce qui serait foncièrement contraire à l'idée d'instauration d'une Union européenne aux décisions plus claires, plus ouvertes et plus démocratiques, d'une Union européenne plus proche des citoyens des États membres et de leurs élus.

8.7. Stratégie du Forum des parlements en matière de communication

Aujourd'hui, le site Internet de la COSAC contient les renseignements pratiques sur sa prochaine réunion ainsi que les documents et les informations se rapportant aux réunions précédentes. On y trouve en outre l'ordre du jour du COSAC, le protocole sur les parlements nationaux inscrit au traité d'Amsterdam et les coordonnées des parlements nationaux des pays membres de l'Union et des pays candidats à l'adhésion.

Le site de la COSAC actuelle doit être restructuré. Outre le contenu actuel, ce site (e-democracy europe ou autre) doit former une base de coopération interparlementaire et constituer une source d'information du public et de débat au niveau européen.

8.8. Les représentants des parlements nationaux à Bruxelles

Chacun des parlements des pays suivants est représenté aujourd'hui à Bruxelles : Le Danemark, la Finlande, l'Italie, la France, le Royaume-Uni et la Lettonie. Ces pays ont tiré une expérience positive d'une telle représentation.

Nous recommandons que tous les parlements nationaux se dotent de représentations similaires, car dans ce cas, elles contribueraient par leur nombre à renforcer le rôle collectif des parlements dans la politique communautaire.

8.9. Coopération ente les administrations communautaires dans les parlements nationaux, au Parlement européen et dans le Forum des parlements

Nous proposons de renforcer la coopération entre les administrations européennes aux niveaux des parlements nationaux, du Parlement européen et du secrétariat du Forum des parlements afin de favoriser l'échange et le développement des idées. Nous recommandons que les directeurs de ces instances se réunissent une ou deux fois par ans et de développer par ailleurs les moyens de communication fournis par les technologies de l'information.