

Rapport de MM. Mahoux et Chevalier

Pierre

CHEVALIER

Philippe

MAHOUX

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne

Un état de la situation

Rapport pour le Président du Conseil européen

Décembre 2001

Préface

Lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont appelé au lancement, en 2001, d'un débat général et approfondi sur l'avenir de l'Union. Ils ont également décidé d'adopter lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, une déclaration sur la suite de ce débat, qui doit déboucher sur une nouvelle conférence intergouvernementale en 2004.

Dans le cadre de la préparation du Conseil européen de Laeken, le Gouvernement belge et le Parlement fédéral belge ont chargé monsieur Philippe Mahoux, sénateur et président du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, ainsi que monsieur Pierre Chevalier, député et président de la Commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants, de prendre contact avec les

parlements nationaux des États membres et des Pays candidats à l'adhésion, en vue de faire rapport à la présidence belge de l'UE sur l'état d'avancement des débats nationaux sur l'avenir de l'Union. Le thème du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne a également été traité de façon plus approfondie.

Dans le cadre de cette mission, toutes les capitales des États membres de l'Union européenne et des Pays candidats ont été visitées entre le 1er octobre et le 29 novembre 2001. Des contacts ont également eu lieu avec le Parlement européen.

Le rapport a été présenté officiellement le 12 décembre 2001.

sommaire

I. Introduction	p. 4
• Évaluation générale des débats nationaux	p. 5
1. La phase initiale	p. 5
2. Les initiatives	p. 6
3. L'opinion publique	p. 7
4. Le rôle des parlements nationaux dans les débats nationaux	p. 8
I. Les pays candidats et le débat sur l'avenir de l'Union européenne	p. 10

• Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne	p. 12
1. Modèles sans compétences de droit conventionnel pour les parlements nationaux au niveau européen	p. 13
a. Renforcement de la COSAC, principalement par la création d'un secrétariat permanent	p. 13
b. Réunions informelles de représentants de toutes les commissions parlementaires spécialisées	p. 14
c. Observateurs parlementaires dans les délégations au Conseil	p. 15
d. Contrôle de subsidiarité informel	p. 15
e. Réunions informelles sur la politique étrangères et de défense	p. 15
1. Modèle conférant une compétence de droit conventionnel aux parlements nationaux à l'échelon européen	p. 16
I. Conclusions et recommandations	p. 17

I. Introduction

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne a confronté les États membres et les pays candidats à un défi important. En lançant l'idée de ce débat, le Conseil européen de Nice a appelé à clarifier davantage, grâce à une large discussion publique, les finalités ultimes de l'Union. Le Conseil européen a ainsi posé la question des critères de légitimité de l'Union vis-à-vis de la population européenne.

On est parti du principe que le débat doit être mené à la fois au niveau européen et au niveau national. Toutefois, les opinions publiques de l'Union sont encore, avant tout, des opinions publiques nationales. On s'est donc concentré surtout sur les débats nationaux et particulièrement sur les acteurs de ce débat, les gouvernements et les parlements.

C'est dans cette perspective que le gouvernement et le parlement belges ont estimé important d'organiser, au cours de la présidence belge de l'Union européenne, des contacts directs avec les parlements des États membres et des pays candidats.

Au cours de notre périple européen, nous avons eu tout d'abord des contacts positifs et approfondis avec les membres des commissions parlementaires chargées des affaires européennes. Par ailleurs, nous avons eu aussi des rencontres systématiques avec des représentants des gouvernements. Les représentations diplomatiques belges dans les diverses capitales nous ont considérablement aidés, tant

pour le fond du débat que sur le plan pratique. Nous tenons à remercier vivement ici toutes les personnes qui ont contribué au déroulement de cette mission.

Conformément au vœu exprimé par le Conseil européen de Nice, qui souhaitait que la présidence stimule le débat, nous pensons que nos visites dans les États membres et dans les pays candidats ont encouragé le débat global. Nous avons ainsi établi un lien, modeste et informel, entre les divers débats nationaux et nous nous permettons de suggérer que les futures présidences prennent des initiatives similaires.

II. Évaluation générale des débats nationaux

1) La phase initiale

Une première constatation générale est que dans la plupart des États membres et des pays candidats à l'adhésion, le débat national doit encore véritablement commencer, même si le cadre de ce débat a été défini.

En décembre 2000, le Conseil européen de Nice appelait à engager un débat élargi et approfondi sur l'avenir de l'Union européenne.

C'est avant tout le discours du ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, le 12 mai 2000, à l'Université Humboldt de Berlin, qui a donné le signal d'une nouvelle interrogation sur la finalité de l'UE. Il faut situer ce discours dans le cadre des défis auxquels l'Union sera confrontée à l'occasion du futur élargissement. Il a été prononcé au plus fort des négociations qui devaient déboucher sur le traité de Nice.

Le discours a été âprement discuté et a suscité des réactions de responsables politiques dans les autres États membres. Un débat s'est ainsi engagé sur la finalité de l'Union, en réaction directe ou non aux idées exprimées par le ministre Fischer. L'idée d'un débat fondamental sur la finalité de l'Union remonte donc aux prémices du Conseil européen de Nice. À Nice, les chefs d'États et de gouvernements ont fait savoir qu'ils voulaient ouvrir le débat aux parlements nationaux, à la société civile et à la population. La déclaration 23 jointe au traité de Nice, le dit on ne peut plus clairement.

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne a été lancé formellement le 7 mars 2001 par les premiers ministres de Suède et de Belgique, MM. Persson et Verhofstadt, par la présidente du Parlement européen, Mme Fontaine, et par le président de la Commission européenne, M. Prodi. À cette occasion, la Commission européenne a inauguré un site web dénommé FUTURUM, dont le but est d'offrir au débat une plate-forme européenne.

Les événements dramatiques du 11 septembre dernier ont profondément perturbé, du moins pour un temps, les efforts d'organisation dans différents États membres. Durant les semaines qui ont suivi les attentats, il s'est avéré très difficile d'intéresser l'opinion publique au débat sur l'avenir de l'Union. D'un autre côté, indubitablement, le « 11 septembre » a favorisé la discussion de fond sur certains aspects de l'intégration européenne. Que l'on songe par exemple à la lutte contre le terrorisme ou à la politique de défense et de sécurité commune.

Les contacts avec les parlements nationaux ont clairement montré qu'une grande majorité d'entre eux ne se sentaient pas encore véritablement impliqués dans le débat sur l'avenir de l'Union, à l'exception des organes spécialisés. Ils ont estimé également que leurs propres opinions publiques et les médias nationaux ne s'intéressaient guère à ce débat. On a cependant constaté qu'il existait une grande volonté de développer des initiatives à ce sujet dans un proche avenir ou de collaborer à des initiatives émanant des gouvernements.

La participation à la Convention qui sera créée par le Conseil européen de Laeken est manifestement le motif principal de l'intensification de l'intérêt des parlements nationaux. Plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs adopté récemment ou se préparent à adopter une position en la matière dans la perspective de Laeken et de la Convention.

D'une manière générale, on peut dire que pour le moment, le débat sur l'avenir de l'Union européenne au sein des parlements nationaux en est cependant au stade de l'organisation du débat et de la définition des positions de chaque parlement. Il faut ajouter que certains parlements ont déjà pris des initiatives à l'intention du public (par exemple en France) ou de groupes plus spécialisés (par exemple en Belgique).

2) Les initiatives

Les initiatives qui ont été prises dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Union varient beaucoup d'un pays à l'autre. Certains pays ont élaboré un programme complet, souvent dès le printemps 2001, alors que d'autres ont pris des initiatives ad hoc. Dans la plupart des cas, c'est donc d'abord le gouvernement qui a pris des initiatives, généralement sous la forme de déclarations ministérielles. Dans une série d'États membres, le parlement a été et est toujours associé étroitement aux projets du gouvernement. Certains parlements ont pris eux-mêmes des initiatives de manière autonome. D'autres ont pris délibérément la décision de ne pas participer à l'organisation d'activités visant le public. Cela ne signifie pas qu'ils se tiennent à l'écart du débat. Ils se concentrent surtout sur les débats parlementaires, en réaction ou non à des prises de position gouvernementales.

Les visites aux diverses capitales dans le cadre de la mission en question ont eu lieu au cours de la période du 1er octobre (Copenhague) au 29 novembre (Varsovie/Ljubljana). Dans la plupart des pays, la session parlementaire commence au début du mois d'octobre. Plusieurs des parlements visités en étaient encore au stade de l'organisation du débat. Mais la future Convention et le rôle que les parlements nationaux devront y jouer, ont stimulés les débats et clarifiés les positions. Celles-ci ne sont pas univoques. Il est par exemple frappant de constater que pour certains parlements nationaux, la Convention constitue la confirmation du rôle important qu'ils peuvent et doivent jouer au niveau européen. Dans d'autres parlements par contre, on s'interroge sérieusement sur la représentativité des délégués des parlements nationaux au sein de la Convention : qui représentent-ils ?

Il convient en outre de souligner les multiples initiatives prises par les ONG, les universités et les écoles. Dans plusieurs pays, la société civile prend d'ailleurs une part particulièrement active au débat.

3) L'opinion publique

Le défi majeur auquel on est confronté dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe est sans conteste celui de la participation du grand public, de la population. Appartient-il au gouvernement ou au parlement de le relever ? Ce sont en tout cas les gouvernements qui, à Nice, ont lancé l'appel au débat. La question est plutôt de savoir si les parlements nationaux se sentent appelés à promouvoir la participation du public au débat. Les discussions qui ont eu lieu révèlent que les réactions à cette question varient fort d'un parlement à l'autre.

Une minorité de parlements estiment qu'il appartient au gouvernement d'inviter la population au débat. Certains parlements, en revanche, organisent des auditions publiques sur l'avenir de l'Union, parfois même à l'échelle régionale. Quelques-uns encore ont des projets visant, en collaboration ou non avec le gouvernement, à porter le débat à l'extérieur du Parlement devant le grand public. Aucun parlement ne conteste le rôle essentiel que les organisations de la société civile peuvent et doivent jouer. Il ne se trouve toutefois qu'une minorité de parlements à vouloir s'adresser directement et systématiquement à ces organisations. Cela est sans doute lié au fait que le rapport entre les représentants de la nation et ceux de certains groupements d'intérêts au sein de la société n'est pas toujours des plus clairs. D'aucuns

ne voient pas très clairement qui représente exactement telle ou telle organisation ni quelle est sa légitimité.

La quasi-totalité des pays visités ont déclaré qu'il était extrêmement difficile d'intéresser l'opinion publique à un débat sur l'Union européenne, et à fortiori sur son avenir. Ce désintérêt, qui chez plusieurs interlocuteurs apparaît comme un constat plutôt que comme le résultat d'un examen approfondi, semble être à l'origine d'un scepticisme sur les possibilités d'avoir un véritable débat public. Jusqu'à présent, dans la plupart des pays, le débat a dès lors été principalement le fait des cercles politiques, des cercles académiques et des cercles spécialisés.

Par contre, dans les pays où des débats publics ont déjà effectivement eu lieu, les organisateurs ont néanmoins pu constater qu'il y avait de la part du public, un intérêt pour l'Europe, et surtout si la question européenne est abordée à travers des thèmes concrets. On a aussi constaté que les exposés et les débats auxquels participent des personnalités et des célébrités attirent un large public.

Autre constatation : dans plusieurs pays (États membres ou Pays candidats), où l'opinion publique est partagée par rapport à l'intégration européenne ou à l'adhésion, le débat sur l'avenir de l'Europe est une occasion de discuter de l'intégration et de l'adhésion.

Pour rapprocher le débat du citoyen, plusieurs pays ont opté pour une approche régionale. C'est ainsi qu'avec un certain succès, des réunions débats ont été organisées de manière décentralisée.

La plupart des personnes interrogées trouvent que l'attention que les médias accordent au débat sur l'avenir est extrêmement limitée. Pourtant chacun reconnaît le rôle fondamental de la presse dans le débat. Dans les pays candidats à l'adhésion, l'intérêt de la presse pour l'Europe est manifestement plus important en liaison avec les négociations d'adhésion de ces pays.

4) Le rôle des parlements nationaux dans les débats nationaux

L'association des parlements nationaux au débat sur l'avenir de l'Union européenne revêt des formes très diverses dans les différents États membres et pays candidats à l'adhésion. Certains parlements nationaux ont pris des initiatives autonomes qui s'inscrivent dans la logique de la Déclaration 23 du Traité de Nice. D'autres parlements ont été invités par leur gouvernement à organiser le débat national. Dans certains États membres, le parlement national estime que l'organisation du débat relève de la responsabilité du pouvoir exécutif. Les parlements de la plupart des pays candidats à l'adhésion ont été associés aux initiatives visant à expliquer l'Union à leur population et ce, en vue de l'accession de leur pays à l'Union européenne. Ils essaient, en même temps, de stimuler également la discussion sur l'avenir de l'Union.

Trois éléments paraissent avoir une influence sur l'importance de cette participation et sa forme :

- le rôle du parlement national dans la politique européenne du pays ;
- la place du parlement national dans le paysage politique du pays ;
- la manière dont le parlement perçoit son rôle et sa place.

Les parlements qui jouent un rôle important dans la vie politique du pays ont en général un avis très tranché sur leur rôle dans le débat national. Dans une série de pays, le parlement national joue même un rôle central dans le débat. Dans quelques autres, le parlement national, comme on l'a dit, estime qu'il appartient au gouvernement d'organiser et de mener le débat avec l'opinion publique. La future participation des représentants des parlements nationaux à la Convention préparant la prochaine CIG encouragera en tout cas manifestement la plupart des parlements à s'intéresser plus activement au débat sur l'avenir de l'Union.

Comme on l'a dit, l'association des parlements nationaux à l'organisation des débats nationaux s'avère assez limitée, à quelques exceptions près. Par contre, nombreux sont les parlements qui prennent position sur les questions de fond, qu'elles figurent ou non parmi les quatre thèmes de Nice. On se rend compte que la véritable discussion doit encore commencer et qu'il faut considérer les opinions émises actuellement comme des points de départ. Beaucoup de ces positions ont déjà été exprimées au sein des parlements des États membres dans le cadre des débats relatifs à la ratification du Traité de Nice.

La plupart des parlements nationaux où le débat a eu lieu considèrent que les quatre thèmes de Nice sont des points de départ du débat. Ils souhaitent sans aucun doute que le mandat de la Convention soit plus large.

Dans la perspective du Conseil européen de Laeken, des parlements ont adopté des résolutions relatives à l'avenir de l'Union européenne. Anticipant sur la Déclaration de Laeken, ils souhaitent manifester leur opinion sur la prochaine Convention et son mandat.

Les parlements sont généralement d'accord pour considérer la prochaine Convention comme une occasion d'associer les parlements au développement ultérieur de l'Union européenne et ainsi de renforcer la légitimité de celle-ci. La plupart des parlements nationaux estiment dès lors que la Convention doit tendre, autant que possible, à des positions de consensus.

À l'heure actuelle, seuls quelques pays ont déjà réfléchi au lien entre le débat national et la Convention. La plupart des États membres ne se posent pas encore la question de savoir dans quelle mesure les représentants nationaux à la Convention devront exprimer les résultats du débat national.

Après le Conseil européen de Laeken, les parlements nationaux et les gouvernements devront donc s'organiser en vue de leur participation aux travaux de la Convention. Il semble certain que le déroulement des travaux de la Convention aura une influence sur chaque débat national.

III. Les pays candidats et le débat sur l'avenir de l'Union européenne

Il n'est pas aisé de mener un débat sur l'avenir d'une Union dont on n'est pas encore membre. Toutefois, les parlements de tous les pays candidats veulent y prendre part. Certains ont d'ailleurs déjà pris des initiatives, en général en collaboration avec leur gouvernement.

Pour les pays candidats, le débat sur l'avenir de l'Union européenne est parallèle au débat sur leur adhésion à l'Union. Dans la mesure où cette adhésion fait l'objet d'un consensus politique, les discussions qui ont lieu dans ces pays sur l'avenir de l'Union sont elles aussi plutôt consensuelles. Elles sont surtout menées entre spécialistes des matières européennes. Par contre, il semble exister dans l'opinion publique une grande ignorance sur l'Union.

Les parlements nationaux des pays candidats réorganisent la manière d'aborder la politique européenne de leur pays. Les activités parlementaires relatives à l'intégration de l'acquis communautaire ont jeté les bases de cette réorganisation. Le contrôle parlementaire de la politique européenne du gouvernement comprend, d'une part, le suivi des négociations relatives à l'élargissement avec la Commission européenne et le Conseil, et, d'autre part, la transposition en droit national de l'ensemble de la législation européenne.

Il ne fait aucun doute que la transposition de l'acquis communautaire dans la législation nationale joue un rôle central. Cette mission de longue haleine détermine dans une large mesure la nature des activités parlementaires en matière de politique européenne. Pour pouvoir transposer à un rythme soutenu, on se concentre surtout sur l'adoption des législations nationales qui répondent aux exigences de l'acquis. Il n'arrive que rarement, dans les pays candidats, que le parlement discute au préalable du mandat de son gouvernement dans la négociation des chapitres avec la Commission.

La participation à la Convention de parlementaires des pays candidats encouragera sans aucun doute le débat sur l'avenir de l'Union européenne. La plupart de ces pays sont de jeunes démocraties. Ils attachent beaucoup d'importance aux contacts interparlementaires. Ils apprécient en général les possibilités de contacts qu'offrent les réunions de la COSAC. Toutefois, les pays candidats souhaitent également que les États membres actuels reconnaissent leur apport dans le débat sur l'avenir de l'Union. Ils ont plus généralement l'impression d'être méconnus par les États membres actuels.

Dans la plupart des pays candidats, on insiste sur l'importance de l'identité nationale, à l'intérieur de l'Union. Il existe des craintes à ce sujet dans une partie des opinions publiques de certains petits pays candidats. Certains pays candidats ont également le sentiment que l'Union ne souhaite pas leur adhésion et qu'il y a des États membres qui souhaitent retarder celle-ci le plus longtemps possible.

Des éléments régionaux ou sous-régionaux concrets influencent également la manière dont certains pays candidats envisagent l'Union et son avenir. Beaucoup de pays candidats insistent sur la nécessité de la prise en compte des minorités nationales au sein de l'Union.

Dans certains pays candidats, la discussion sur l'avenir de l'Union européenne est susceptible d'influencer le déroulement du débat public sur l'adhésion. Cette influence peut être aussi bien positive que négative. Par exemple, il importe de définir avec précision certains termes utilisés dans le débat. Le mot « fédéralisme » a, dans certains pays candidats, une connotation négative, indépendamment de la volonté éventuelle de leur population d'accepter de nouvelles étapes de l'intégration européenne. La précision sémantique constituera une condition importante pour garantir la qualité et la sérénité du débat sur l'avenir de l'Union.

Dans ce contexte, signalons également l'importance reconnue par les États candidats de l'intervention de personnalités européennes dans leur débat national. Plusieurs parlements des pays candidats ont d'ailleurs suggéré clairement que des parlementaires nationaux et européens des États membres actuels participent aux débats qu'ils organisent.

Les défis de l'adhésion sur le plan législatif et l'ignorance des opinions publiques sont les deux paramètres qui conditionnent donc pour une grande part le débat sur l'avenir de l'Union dans les pays candidats. Dès lors, les gouvernements et les parlements de ces pays axent avant tout leurs efforts sur l'information de l'opinion publique sur l'Union européenne elle-même.

IV. Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne

Selon la déclaration 23 annexée au Traité de Nice, il y a lieu d'engager un débat à la fois plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne et notamment sur la question du « rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne ». C'est aussi un des thèmes qui devra figurer à l'agenda de la Conférence intergouvernementale de 2004.

Les entretiens que nous avons eus durant notre mission nous ont permis de dresser une série de constats. Comme on pouvait s'y attendre, il est apparu très clairement que les traditions politiques nationales des différents pays exercent une influence déterminante sur leur attitude en la matière.

Force est de constater que les parlements nationaux ne considèrent pas l'élargissement à venir de l'Union comme un facteur qui modifiera automatiquement le rôle des parlements nationaux. Ce sont les expériences de la pratique actuelle de contrôle parlementaire national de la politique européenne de chaque gouvernement qui serviront de point de départ à la réflexion. L'impression d'éloignement de « Bruxelles » ainsi qu'une certaine irritation envers les institutions européennes sont des éléments qui influencent au plus haut point les attitudes dans cette matière.

Il existe dans les capitales visitées une conviction répandue que le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne est extrêmement importante. Les parlementaires nationaux sont souvent pour le

citoyen les premiers interlocuteurs politiques, même pour les affaires européennes. Partant de cette réalité, ils estiment que la légitimité démocratique de la construction européenne est garantie avant tout par les parlements nationaux.

Il apparaît aussi que les différents États membres et pays candidats à l'adhésion n'ont pas la même vision du rôle spécifique que le parlement national joue dans le contexte européen. Il n'y a pas non plus d'unanimité sur la question de savoir s'il faut renforcer le rôle des parlements nationaux et, dans l'affirmative, à quel niveau et selon quelles modalités.

Il est malgré tout communément admis que l'action des parlements nationaux dans les dossiers européens est perfectible. Il a été dit à plusieurs reprises que cela doit déboucher sur une « parlementarisation » de la construction européenne, sans toutefois affaiblir la position du parlement européen. L'on a aussi plaidé de manière répétée pour un renforcement de ce dernier.

La question de la légitimité démocratique du processus décisionnel européen est posée non seulement sur le plan juridique, mais aussi sur le plan psychologique. Bon nombre de parlements nationaux déclarent ne pas avoir un contact suffisant avec les procédures de décision de l'Union. D'une manière plus générale, on a le sentiment que « Bruxelles » est bien loin. Même dans les pays où les parlements nationaux jouent un rôle influent dans la politique européenne de leur pays, on estime qu'il doit y avoir « plus ». La distance par rapport à l'« Europe » et la mauvaise connaissance de celle-ci, que l'on observe auprès d'une grande partie de la population, est aussi une réalité dans les parlements nationaux eux-mêmes. La distance qui, aux yeux du citoyen, le sépare de l'homme politique qui le représente, constitue également un facteur important de ce sentiment.

Au cours de nos entretiens, différentes suggestions ont été faites sur la façon de répondre à la demande de « plus ». On peut dégager deux modèles d'association des parlements nationaux à la politique européenne :

Le parlement national joue son rôle exclusivement par le biais de ses propres structures nationales – c'est-à-dire par l'influence et le contrôle qu'il exerce sur son propre gouvernement ; ce modèle correspond à la situation institutionnelle actuelle ;

Le parlement national est associé directement au processus décisionnel européen par l'intermédiaire d'une représentation des parlements nationaux au sein d'une deuxième ou d'une troisième chambre européenne, avec application ou non d'un système de doubles mandats et en dotant cette chambre d'une compétence réelle au niveau européen.

Une très nette majorité des interlocuteurs a donné la préférence à des solutions s'inscrivant dans le cadre du premier modèle. La plupart des parlements estiment que leur responsabilité se situe exclusivement à l'échelon national. Une deuxième chambre composée de représentants des parlements nationaux est considérée comme un alourdissement institutionnel inutile du processus décisionnel européen, qui, de surcroît, affaiblira le Parlement européen et ne contribuera pas à accroître la légitimité démocratique au niveau de l'UE.

1. Modèles sans compétence de droit conventionnel pour les parlements nationaux au niveau européen :

a. Renforcement de la COSAC, principalement par la création d'un secrétariat permanent

La 'Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires' a été créée en 1989. Il s'agit d'une assemblée où se rencontrent deux fois par an des délégations des commissions des parlements nationaux des États membres et des pays candidats à l'adhésion qui ont les affaires européennes dans leurs attributions ainsi qu'une délégation du Parlement européen. La conférence a été formellement reconnue par le protocole n° 9 annexé au traité d'Amsterdam.

Bien qu'elle n'ait aucune compétence formelle, la COSAC peut, conformément au protocole susvisé, soumettre des « contributions » aux institutions de l'Union européenne.

Durant nos entretiens avec les représentants des parlements visités, il est apparu que la COSAC bénéficie d'une grande sympathie. Mais en même temps, on note une frustration au moins aussi grande par rapport à l'impact très limité de cet organe et on doute très fort de l'efficacité de ses travaux. Cela est sans doute en rapport avec le fait que les points de vue de la COSAC (qui sont toujours adoptés à l'unanimité) ne sont pas contraignants pour les parlements nationaux. Quand on a créé la COSAC, on n'a pas considéré qu'elle devait être un organe prenant des décisions. À peu près tous soulignent néanmoins l'importance de la COSAC en tant que lieu de rencontre et d'échange d'informations et d'expériences. Plusieurs interlocuteurs expriment également leur irritation au sujet de ce qu'ils considèrent comme une influence excessive du Parlement européen sur les travaux de la COSAC.

Afin de mieux mettre en valeur les possibilités de la COSAC, certains parlements suggèrent que cet organe soit doté d'un secrétariat permanent. On pourrait ainsi garantir la continuité des travaux. Ceux-ci pourraient être orientés en premier lieu vers l'étude des « meilleures pratiques » en matière de suivi parlementaire de la politique européenne des gouvernements nationaux, sans entraîner pour autant une uniformisation des pratiques parlementaires. À l'avenir, celles-ci continueront à être déterminées par le cadre politique et constitutionnel national. Par ailleurs, certains parlements ont demandé que l'on fasse un meilleur usage des possibilités offertes actuellement par le protocole et que l'on augmente la fréquence des réunions. La question de savoir comment concilier cette demande avec les agendas déjà très chargés des parlements nationaux a été laissée en suspens.

La COSAC est un instrument qui est pratiquement inconnu en dehors d'un cercle restreint de parlementaires et de spécialistes. Elle pourrait cependant jouer un rôle informatif important pour les différents parlements nationaux, y compris pour les commissions permanentes. Cela pourrait renforcer l'importance du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des gouvernements.

b. Réunions informelles de représentants de toutes les commissions parlementaires spécialisées.

L'idée d'un renforcement de la COSAC qui a été décrite ci-dessus pourrait aller de pair avec le développement et la systématisation de contacts réguliers entre les représentants des commissions parlementaires spécialisées quand une problématique européenne est en discussion.

Le secrétariat permanent de la COSAC pourrait organiser et soutenir ces contacts. Le but serait aussi d'échanger des réflexions, des expériences et des informations entre les parlementaires nationaux, d'une part, et entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens, d'autre part.

c. Observateurs parlementaires dans les délégations au Conseil.

D'aucuns ont émis l'idée d'inclure des observateurs parlementaires dans les délégations nationales qui participent aux réunions du Conseil. Cette participation pourrait être limitée au

fonctionnement du Conseil, dans sa compétence législative. On renforcerait ainsi la séparation des pouvoirs. Il s'agit des matières appartenant au premier pilier.

Certains parlementaires ont cependant émis des doutes au sujet du rôle exact que jouera un tel observateur dans la mesure où il pourrait difficilement représenter tout le parlement de son pays. Le problème de la représentativité des délégués parlementaires dans les forums multinationaux, et de leurs mandats, a d'ailleurs été posé plus d'une fois, mais il est resté sans réponse.

Dans ce contexte, on a aussi lancé l'idée d'une scission organisationnelle du Conseil en une composante législative et une composante exécutive. Le Conseil, dans son rôle de législateur, travaillerait de manière publique, ce qui améliorerait la transparence. Cette proposition a été accueillie favorablement par plusieurs parlements.

Un seul parlement a suggéré qu'en début de réunion du Conseil européen, par analogie avec l'intervention du président du Parlement européen, on permette au président du parlement national du pays qui assume la présidence de se faire l'interprète des points de vue des parlements nationaux.

d. Contrôle de subsidiarité informel

En réponse à la critique fréquente selon laquelle l'Union européenne se préoccupe trop de domaines qui seraient mieux réglés au niveau national (ou subnational), il a été suggéré parfois que les parlements nationaux pourraient contribuer à contrôler le respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives de la Commission européenne.

Un tel contrôle pourrait être effectué par la COSAC renforcée, décrite au point 1. Le travail préparatoire pourrait être réalisé par le secrétariat permanent. On doit aussi partir du principe que les parlements nationaux ont examiné, chacun pour soi, les propositions de la Commission. La COSAC pourrait alors rendre un avis sur la subsidiarité. Cette formule présente l'avantage de ne pas créer d'organe communautaire supplémentaire, doté de compétences propres, qui pourrait perturber l'équilibre entre le Conseil et le Parlement européen.

e. Réunions informelles sur la politique étrangère et de défense

Un peu comme dans le modèle décrit au point 2, des représentants des commissions parlementaires des affaires étrangères et de la défense pourraient se réunir régulièrement pour examiner la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Des propositions ont déjà été formulées à ce sujet.

Étant donné toutefois que ces domaines politiques ne s'inscrivent pas dans ce que l'on appelle la méthode communautaire et qu'ils relèvent en grande partie, dans la plupart des États membres, de la compétence du pouvoir exécutif, l'objectif de telles réunions ne sera pas tant de contrôler le gouvernement, le Conseil et la Commission européenne que de procéder à un échange d'informations. Cependant, le souci d'éviter de perdre l'acquis de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale tant que ces domaines seront gérés au niveau intergouvernemental et que le Parlement européen n'aura aucune compétence en la matière, semble bénéficier d'un certain soutien.

1. Modèle conférant une compétence de droit conventionnel aux parlements nationaux à l'échelon européen :

Une série de responsables politiques proposent de créer une deuxième assemblée législative au niveau européen, en plus du parlement européen. Cette Chambre nouvelle se composerait de représentants des parlements nationaux et se verrait dotée de compétences législatives à l'échelon européen. Elle pourrait notamment :

exercer ce que l'on appelle un « contrôle de subsidiarité » des propositions législatives de la commission européenne, ou

avoir une compétence collective pour les matières relevant du deuxième et du troisième pilier.

Pour l'instant, il existe une proposition détaillée concernant la création d'une Chambre constituée des représentants des parlements nationaux. Seul un nombre limité des parlementaires que nous avons rencontrés ont manifesté un intérêt pour cette proposition.

Une majorité d'entre eux ne voient guère l'intérêt de créer une institution européenne supplémentaire, qui alourdirait encore le processus de décision actuel. Qui plus est, on s'interroge sur la représentativité de personnes qui seraient déléguées par des parlements nationaux dans un tel organe. Le problème se pose beaucoup moins, en ce qui concerne la cosac, étant donné que cette assemblée n'a aucune compétence décisionnelle. Il a été affirmé également que les parlements nationaux doivent contrôler leurs gouvernements : telle est leur première raison d'être. Dès lors, il apparaît qu'une compétence collective partagée au niveau européen par les différents parlements nationaux, est difficilement conciliable avec le rôle des parlements nationaux vis-à-vis de leurs propres gouvernements. En outre, cette proposition ne tient pas compte du fait que le Conseil est déjà colégislateur au niveau européen et qu'il constitue donc en tant que tel une deuxième assemblée législative.

V. Conclusions et recommandations

Tous les États membres et les pays candidats s'efforcent de lancer ou de poursuivre **un débat national sur l'avenir de l'Union européenne**. Toutefois, dans la plupart des pays, on n'a pas encore déterminé exactement les formes que prendra ce débat.

Cette imprécision résulte des discussions en cours sur l'initiateur du débat, le public visé et les questions posées.

Dans tous les pays, le principal défi consiste manifestement à associer l'opinion publique au débat. Deux éléments jouent un rôle en la matière.

Tout d'abord, il faut trouver des moyens de s'adresser à un large public. Il faut identifier, à cet égard, les sujets qui intéressent directement la population et qui peuvent faire l'objet du débat. Dans plusieurs États membres, le processus d'élargissement constitue manifestement un point sensible pour la population. Dès lors, il faut recommander aux autorités nationales et, en particulier, aux parlements nationaux, de profiter de la discussion sur ce thème pour lancer un débat avec les citoyens, liant la perspective de l'élargissement au débat plus large sur l'avenir de l'Union européenne. Une bonne campagne d'information sur l'élargissement et ses conséquences doit servir de base à ce débat. Plus généralement, l'approche pédagogique doit être intensifiée.

Ensuite, il est très important d'associer les médias à pareille démarche. Il est utile de répéter ce point ici, même s'il est évident. Sans eux, il sera particulièrement difficile d'associer le grand public au débat et de l'informer des résultats de celui-ci. Étant donné que la presse agit de manière parfaitement autonome, c'est au monde politique, aux gouvernements et aux parlements qu'il appartient de rendre le débat sur l'avenir de l'Union suffisamment vivant du point de vue politique pour que les médias le suivent.

En plus de mener des campagnes d'information sur l'adhésion elle-même, les parlements et les gouvernements de divers pays candidats soulignent l'importance d'associer leur opinion publique à une discussion sur l'avenir de l'Union européenne. Les États membres actuels devraient accueillir favorablement la contribution que les pays candidats peuvent fournir dans ce contexte.

Plus généralement, le débat sur l'avenir de l'Union devrait être l'occasion, pour tous les pays concernés, d'apprendre à mieux se connaître. En effet, nous serons partenaires dans la future union. Il est important que les citoyens des pays candidats sachent qu'on tient compte de leur opinion. Il est tout aussi important que les opinions publiques des États membres apprennent à mieux connaître les candidats à l'adhésion.

La Convention peut constituer un bon forum de discussion pour encourager cette connaissance mutuelle. Elle permettra également d'encourager à la compréhension mutuelle : comment comprend-on et utilise-t-on certains termes dans tel ou tel État membre ou dans tel ou tel pays candidat ? Autrement dit, le débat sur l'avenir de l'Union doit permettre de dépasser les frontières psychologiques entre les peuples de l'Europe.

Le rôle des parlements nationaux est un sujet qui sera abordé lors de la Convention.

Il ressort en tout cas de nos contacts que dans la grande majorité des États membres, on estime que ce problème du rôle des parlements nationaux se situe au niveau national plutôt qu'europpéen. Les véritables déficits démocratiques résident dans la façon dont les parlements nationaux s'acquittent ou non de leur tâche face à l'action de leur propre gouvernement sur la scène européenne.

Une deuxième constatation générale que l'on peut faire est que l'Union européenne, «Bruxelles», est considérée par la plupart des parlementaires nationaux comme une structure qui se situe très loin, à la fois d'eux-mêmes et de leurs électeurs.

Renforcer la COSAC en lui conférant plus de notoriété, de cohérence et de continuité pourrait apporter des solutions sur les deux tableaux.

Dans ce contexte, on pourrait confier des missions à la COSAC - mais sans compétence consacrée par le droit des traités - afin de suivre de très près le principe de subsidiarité et de permettre ainsi aux parlements nationaux d'interpeller leurs propres gouvernements à ce sujet. On pourrait organiser ce contrôle de la subsidiarité de manière telle que les parlements nationaux disposent, dès un stade précoce du processus législatif européen, des éléments devant leur permettre de juger d'une proposition de la Commission qui est à l'examen. Si la COSAC avait un secrétariat permanent, celui-ci pourrait jouer un rôle central dans la préparation et l'encadrement du contrôle de la subsidiarité.

Pareil renforcement de la COSAC contribuera par ailleurs, comme divers parlements le souhaitent, au rassemblement des meilleures pratiques en matière de suivi parlementaire, notamment (mais pas exclusivement) dans les matières relevant du deuxième et du troisième pilier de la politique européenne. L'échange des expériences pratiques doit aller de pair avec un système permettant de tenir à jour et même de comparer ces données.

La crédibilité des parlements nationaux dépend, dans une large mesure, de la façon dont ils exercent leur mission de contrôle. Une légitimité renforcée de l'intervention des parlements nationaux dans la politique européenne « nationale » contribuera à renforcer la légitimité des activités de l'Union européenne elle-même. Il convient en outre d'en aviser le citoyen, de manière à réduire la distance qui le sépare de la politique européenne.

La Convention qui préparera la CIG de 2004 est bien accueillie par tous les parlements nationaux. Nombreux sont ceux qui pensent que les représentants des parlements nationaux doivent y jouer un grand rôle.

On s'attend en général à ce que les travaux de la Convention stimulent le débat national. Il y a de plus en plus de prises de positions au sein des parlements nationaux. On réfléchit aussi plus activement à la façon dont le gouvernement et la société civile peuvent être approchés dans ce cadre par le parlement.

Enfin, nous voudrions proposer qu'une tournée d'évaluation comme celle-ci soit organisée lors de chaque présidence, selon un format comparable. Les nombreuses réactions positives que nous avons enregistrées à l'égard de l'initiative belge ont révélé, au niveau européen, un besoin de contacts plus ciblés avec les parlements et les gouvernements.

Bruxelles, le 12 décembre 2001