

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

28 november 2002

**Conferentie van de commissies voor Europese
aangelegenheden XXVII^e COSAC,
Kopenhagen, 17 en 18 oktober 2002**

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEIDEN VAN DE KAMER
VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN DE SENAAT
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **Danny PIETERS (K)** en
Philippe MAHOUX (S)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

28 novembre 2002

**Conférence des organes spécialisées en
affaires communautaires XXVII^e COSAC,
Copenhague, 17 et 18 octobre 2002**

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL,
CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES DE LA
CHAMBRE ET DU SÉNAT
PAR
MM. **Danny PIETERS (Ch)** et
Philippe MAHOUX (S)

**Samenstelling van het Adviescomité op datum van indiening van het verslag/
Composition du Comité d'avis à la date du dépôt du rapport**

Voorzitters / Présidents : Herman De Croo (K-Ch) - Philippe Mahoux (S)

A. — Vaste leden - Membres titulaires :

**KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS**

VLD	Fientje Moerman, Pierre Chevalier.
CD&V	Marc Eyskens, Herman Van Rompuy.
Agalev-Ecolo	Muriel Gerkens, Fauzaya Talhaoui.
PS	Patrick Moriau.
MR	Georges Clerfayt.
Vlaams Blok	Francis Van den Eynde.
SP.A	Dirk Van der Maelen.

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPÉEN

Agalev-Ecolo	Pierre Jonckheer, Jan Dhaene.
VLD	Willy De Clercq.
CD&V	Miet Smet.
MR	Daniel Ducarme.
PS	Jean-Maurice Dehousse.
Vlaams Blok	Frank Vanhecke.
SP.A	Anne Van Lancker.
VU&ID	Bart Staes.
CDH-CSP	Michel Hansenne.

SENAAT / SÉNAT

VLD	André Geens, Mimi Kestelijn-Sierens.
CD&V	Johannes Steverlynck, Luc Van den Brande.
PS	Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
MR	Philippe Monfils.
Vlaams Blok	Frank Creyelman.
SP.A	Jacques Timmermans.
Ecolo/Agalev	Jacky Moraël.

B. — Plaatsvervangers - Membres suppléants :

**KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS**

Pierre Lano, Frans Verhelst, Geert Versnick.
Pieter De Crem, Greta D'hondt, Dirk Pieters.
Martine Dardenne, Leen Laenens, Lode Vanoost.
Jean-Marc Delizée, N.
Anne Barzin, Jacques Simonet.
Roger Bouteica, Guido Tastenhoye.
Dalila Douifi

EUROPEES PARLEMENT / PARLEMENT EUROPÉEN

Paul Lannoye, Monica Frassoni, Patricia Sörensen.
Dirk Sterckx, Ward Beysen.
Marianne Thyssen, N.
Gérard Deprez, Frédérique Ries.
Véronique De Keyser, Olga Zaari Zrihen
Karel Dillen.
Kathleen Van Brempt.
Nelly Maes.
Mathieu Grosch.

SENAAT / SÉNAT

Paul De Grauwe, Martine Taelman.
Theo Kelchtermans, Erika Thijs.
Anne-Marie Lizin, Jean Cornil.
François Roelants du Vivier.
Yves Buysse.
Marcel Colla.
Marie Nagy.

AGALEV-ECOLO : <i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i> CD&V : <i>Christen-Democratisch en Vlaams</i> FN : <i>Front National</i> MR : <i>Mouvement Réformateur</i> PS : <i>Parti socialiste</i> cdH : <i>Centre démocrate Humaniste</i> SPA : <i>Socialistische Partij Anders</i> VLAAMS BLOK : <i>Vlaams Blok</i> VLD : <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i> VU&ID : <i>Volksunie&ID21</i>	
<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i> DOC 50 0000/000 : <i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i> QRVA : <i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i> CRIV : <i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i> CRIV : <i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i> CRABV : <i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i> PLEN : <i>Plenum (witte kaft)</i> COM : <i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i> DOC 50 0000/000 : <i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i> QRVA : <i>Questions et Réponses écrites</i> CRIV : <i>Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i> CRIV : <i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i> CRABV : <i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i> PLEN : <i>Séance plénière (couverture blanche)</i> COM : <i>Réunion de commission (couverture beige)</i>
<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> <i>Bestellingen :</i> <i>Natieplein 2</i> <i>1008 Brussel</i> <i>Tel. : 02/ 549 81 60</i> <i>Fax : 02/549 82 74</i> <i>www.deKamer.be</i> <i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> <i>Commandes :</i> <i>Place de la Nation 2</i> <i>1008 Bruxelles</i> <i>Tél. : 02/ 549 81 60</i> <i>Fax : 02/549 82 74</i> <i>www.laChambre.be</i> <i>e-mail : publications@laChambre.be</i>

INHOUD

Woord vooraf

- I De toekomstige rol van de nationale parlementen en de hervorming van de COSAC
 - 1. Antecedenten
 - 2. Het debat in de XXVII COSAC
- II. De Europese Conventie – Stand van Zaken
- III. De uitbreiding van de EU

Bijlagen

Bijlage I :

Propositions de renforcement du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne et de réforme de la COSAC, «*Forum des Parlements*»(enkel in het Frans)

Bijlage II :

Concluding minutes of the COSAC Chairmen's meeting, 16 September 2002 in Copenhagen (enkel in het Engels)

Bijlage III :

13 notes sur la proposition de la Présidence danoise du 11 juillet 2002 (enkel in het Frans)

Bijlage IV :

Contribution addressed to the Convention on the future role of Europe, the EU's institutions, the national parliaments and the Presidency (enkel in het Engels en het Frans)

Bijlage V :

«*The Enlargement*» by Günter Verheugen – Member of the European Commission (enkel in het Engels)

TABLE DES MATIERES

Avant propos

- I. Le rôle futur des parlements nationaux et la réforme de la COSAC
 - 1. Antécédents
 - 2. Le débat au sein de la XXVII COSAC
- II. La Convention européenne – Etat de la Question
- III. L'élargissement de l'Union européenne

Annexes :

Annexe I :

Propositions de renforcement du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne et de réforme de la COSAC, «*Forum des Parlements* »

Annexe II :

Concluding minutes of the COSAC Chairmen's meeting, 16 September 2002 in Copenhagen (uniquement en anglais)

Annexe III :

13 notes sur la proposition de la présidence danoise du 11 juillet 2002-

Annexe IV :

Contribution pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, les Institutions de l'Union européenne, les parlements nationaux et la Présidence

Annexe V :

«*The Enlargement*» by Günter Verheugen – Member of the European Commission (uniquement en anglais)

WOORD VOORAF

De zevenentwintigste Conferentie van de commissies voor de Europese Aangelegenheden (COSAC) vond plaats op 17 en 18 november 2002 in Kopenhagen.

Deze conferentie wordt eenmaal per semester georganiseerd door het Parlement van de lidstaat die het voorzitterschap van de Europese Unie waarneemt. Zij verenigt de afvaardigingen van de in Europese Aangelegenheden gespecialiseerde parlementaire commissies van de lidstaten van de Unie, van de kandidaatlidstaten, alsmede een afvaardiging van het Europees Parlement.

De Belgische afvaardiging was samengesteld uit de heer Herman De Croo, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de heer Philippe Mahoux, senator en voorzitter van het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, en de heer Danny Pieters, Volksvertegenwoordiger.

1. De toekomstige rol van de nationale parlementen en de hervorming van COSAC

1. Antecedenten

In de Verklaring van Laken over de toekomst van de Europese Unie werd de nood aan meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie benadrukt. In dit verband stelde de Europese Raad dat ook de nationale parlementen bijdragen tot de legitimering van het Europese project. De vraag naar de rol van de nationale parlementen werd duidelijk gesteld.

De XXVI COSAC van Madrid heeft een stand van zaken opgemaakt en aan de trojka van voorzitters gevraagd om «in de geest van het mandaat van de Europese Conventie, de redactie voor te bereiden van een gedetailleerd voorstel om, met het oog op een efficiënter COSAC-werking, haar activiteit scherper op de rol van de nationale parlementen toe te spitsen»¹.

Op 11 juli 2002 heeft het Deense voorzitterschap voorstellen gedaan met het oog op de versterking van de rol van de nationale parlementen en de hervorming van COSAC (Bijlage 1). Die voorstellen werden besproken tijdens een vergadering van de voorzitters van de commissies die gespecialiseerd zijn in Europese Zaken, die op 16 september 2002 in Kopenhagen plaatsvond (Bijlage 2). Na afloop van die vergadering heeft het Deense voorzitterschap dertien nota's opgesteld met daarin meer gedetailleerde voorstellen in verband met de versterking van de rol van nationale parlementen, de hervorming

¹ Zie doc. 2-1215/1, p 17

AVANT-PROPOS

La vingt-septième Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires (COSAC) a eu lieu les 17 et 18 novembre 2002 à Copenhague.

Cette conférence est organisée une fois par semestre par le parlement du pays membre qui assure la présidence de l'Union européenne. Elle réunit les délégations des commissions parlementaires spécialisées en Affaires communautaires des pays membres de l'Union, des pays candidats, ainsi qu'une délégation du Parlement européen.

La délégation belge était composée de M. Herman De Croo, président de la Chambre des représentants, M. Philippe Mahoux, sénateur et président du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, et M. Danny Pieters, Député.

1. Le rôle futur des parlements nationaux et la réforme de la COSAC

1 Antécédents

Dans la Déclaration de Laeken relative à l'avenir de l'Union européenne, a été soulignée la nécessité d'avoir plus de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne. A cet égard, le Conseil européen a précisé que les parlements nationaux doivent aussi contribuer à la légitimation du projet européen. La question du rôle des parlements nationaux était clairement posée.

La XXVI^e COSAC de Madrid a dressé un état de la situation et demandé à la troïka de présidents « de préparer dans l'esprit du mandat de la Convention européenne la rédaction d'une proposition détaillée en vue d'assurer un fonctionnement plus efficace de la COSAC et de cibler beaucoup mieux ses activités sur le rôle des parlements nationaux. »¹

Le 11 juillet 2002, la présidence danoise a soumis des propositions en vue du renforcement du rôle des parlements nationaux et de la réforme de la COSAC (Annexe 1). Ces propositions furent discutées lors d'une réunion des présidents des commissions spécialisées en questions européennes, qui s'est tenue à Copenhague le 16 septembre 2002 (Annexe 2). A l'issue de cette réunion, la présidence danoise a rédigé 13 notes contenant des propositions plus détaillées concernant le renforcement du rôle des parlements nationaux, la réforme de la COSAC et la possibilité de conclure des accords

¹ Voir doc. 2-1215/1, p. 7

van COSAC en de mogelijkheid om samenwerkingsakkoorden af te sluiten tussen de nationale parlementen en de Europese instellingen (Bijlage 3). Het zijn die voorstellen die besproken werden tijdens de eerste dag van de XXVII^{ste} COSAC.

2. Het debat in de XXVII COSAC

In zijn inleiding benadrukte de Deense voorzitter, *de heer Claus Larsen-Jensen*, dat de bestaande mogelijkheden voor de nationale parlementen om controle uit te oefenen op de totstandkoming van het Europese beleid en de Europese wetgeving, zoals vastgelegd in het protocol nr. 9 bij het Verdrag van Amsterdam, nog niet ten volle zijn benut. De controle door elk nationaal parlement op zijn eigen regering kan beter. Ook de samenwerking tussen de nationale parlementen onderling en tussen hen en het Europees parlement is niet optimaal. Het is noodzakelijk dat de Europese aangelegenheden geïntegreerd worden in het dagelijkse werk van de nationale parlementen.

Waarom hebben de nationale parlementen niet meer gedaan? Waarom werd COSAC niet verder ontwikkeld? Hoe kan op nationaal en Europees niveau de invloed van de nationale parlementen vergroot worden, zonder te komen tot een formele inmenging in interne EU-wetgevingsprocedures?

Om een antwoord te krijgen op die vragen heeft het Deense voorzitterschap voorgesteld dat COSAC beslissingen neemt met betrekking tot de volgende punten:

- het opstellen van een gedragscode die de nationale parlementen kan inspireren bij het verbeteren van hun toezicht op het Europese beleid van hun regering;
- het afsluiten van samenwerkingsakkoorden met het Europees parlement, de Raad en de Europese commissie om rechtstreekse informatiekanalen in het leven te roepen tussen die instellingen en de nationale parlementen;
- COSAC moet beslissingen kunnen nemen met een meerderheid;
- de samenstelling en de werking van de trojka van voorzitters moeten worden herzien;
- COSAC kan een rol spelen in het kader van het naleven van het subsidiariteitsprincipe door de Europese instellingen;
- het oprichten van een permanent secretariaat van COSAC in Brussel, dat zou samenwerken met de vertegenwoordigers van de nationale parlementen in Brussel.
- de versterking van de samenwerking tussen de administraties van de nationale parlementen op het vlak van Europese zaken;

de coopération entre les parlement nationaux et les institutions européennes (Annexe 3). Ce sont ces propositions qui furent discutées le premier jour de la XXVII^{ème} COSAC.

2. Le débat au sein de la XXVIIe COSAC

Dans son introduction, le président danois, *M. Claus Larsen-Jensen*, a tenu à souligner que les possibilités existantes pour les parlements nationaux d'exercer un contrôle sur la mise en oeuvre de la politique européenne et de la législation européenne comme le prévoit le protocole n° 9 du Traité d'Amsterdam, ne sont toujours pas pleinement utilisées. Le contrôle de chaque parlement national sur son propre gouvernement peut être amélioré. La coopération entre les parlements nationaux et entre ceux-ci et le Parlement européen, n'est pas optimale. Il est nécessaire que les affaires européennes soient intégrées dans l'action quotidienne des parlements nationaux.

Pourquoi les parlements nationaux n'ont-ils pas fait davantage? Pourquoi la COSAC n'a-t-elle pas continué à être développée? Comment accroître au niveau national et au niveau européen l'influence des parlements nationaux sans aboutir à une immixtion formelle dans les procédures législatives internes de l'Union européenne?

Afin d'obtenir une réponse à ces questions, la présidence danoise a proposé que la COSAC prenne des décisions en rapport avec les points suivants:

- l'élaboration d'un code de conduite qui peut inspirer les parlements nationaux dans l'amélioration de leur contrôle de la politique européenne menée par leur gouvernement;
- la conclusion d'accords de coopération avec le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne afin de créer des circuits d'information directs entre ces institutions et les parlements nationaux;
- la COSAC doit pouvoir prendre des décisions à la majorité;
- la constitution et le fonctionnement d'une Troïka de présidents doivent être reconsidérés;
- la COSAC peut jouer un rôle dans le cadre du respect du principe de subsidiarité par les institutions européennes;
- la création d'un secrétariat permanent de la COSAC à Bruxelles, qui coopérerait avec les représentants des parlements nationaux à Bruxelles;
- le renforcement de la collaboration entre les administrations des parlements nationaux en matière de questions européennes;

– het wijzigen van de naam van COSAC (bijvoorbeeld in Forum van parlementen).

In zijn tussenkomst heeft *de heer Philippe Mahoux, voorzitter van het federale adviescomité voor Europese Aangelegenheden*, op de eerste plaats onderstreept dat de wil tot het versterken van de rol van de nationale parlementen geen wil tot het wijzigen van de communautaire methode impliceert.

De benadering van het Deense voorzitterschap situeert zich op twee niveaus : het nationale niveau en het collectieve niveau van de nationale parlementen. Wat het nationale niveau betreft, is het duidelijk dat het toezicht op de nationale regering inzake Europees beleid in elke lidstaat de verantwoordelijkheid is van het nationale parlement, dat overeenkomstig zijn traditie en zijn constitutioneel kader handelt (toepassing van het subsidiariteitsprincipe).

Wat de collectieve rol van de nationale parlementen betreft, kon voorzitter Mahoux over het algemeen gesproken instemmen met de Deense voorstellen. Hij merkte op dat unanimité geen garantie is voor democratie; een aanpassing van de besluitvorming binnen COSAC is dus wenselijk. Een wijziging van de naam van COSAC moet mogelijk zijn. COSAC heeft geen behoefte aan nieuwe bevoegdheden, maar wel aan meer doeltreffendheid. Een permanent secretariaat zou daar kunnen toe bijdragen. Dat secretariaat zou bovendien de werkzaamheden van COSAC meer continuïteit geven. Communicatie, informatie en interparlementaire ontmoetingen: dat zijn de sleutelementen die de rol van COSAC moeten bepalen. De gespecialiseerde parlementaire commissies moeten er ook bij worden betrokken. COSAC zou hun een ontmoetingsplaats kunnen bieden. De heer Mahoux rondde zijn tussenkomst af met erop te wijzen dat het essentieel is dat het Europese parlement deel kan nemen aan de werkzaamheden van COSAC.

Behalve het Europees Parlement stonden de meeste delegaties gematigd tot vrij positief tegenover de voorstellen van het Deense voorzitterschap, met dien verstande dat de voornaamste taak van elk nationaal parlement op het eigen nationale niveau ligt en dat er op Europees niveau geen nieuwe instelling mag worden gecreëerd.

De Italiaanse delegatie wenste op dit moment nog geen verdragsrechtelijke veranderingen. Ze stelde voor om een werkgroep op te richten die parallel met de Conventie voorstellen kan doen aan de Intergouvernementele Conferentie.

– le changement du nom de la COSAC (par exemple en Forum des parlements).

Lors de son intervention, *M. Philippe Mahoux, président du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes*, a d'abord souligné que le souhait de renforcer le rôle des parlements nationaux n'impliquait pas la modification de la méthode communautaire.

L'approche de la présidence danoise se situe à deux niveaux : le niveau national et le niveau collectif des parlements nationaux. En ce qui concerne le niveau national, il est clair que le contrôle du gouvernement national en matière de politique européenne relève, dans chaque Etat membre, de la responsabilité du parlement national, qui agit conformément à sa tradition et à son cadre constitutionnel (application du principe de subsidiarité).

En ce qui concerne le rôle collectif des parlements nationaux, le président Mahoux, put, d'une manière générale, souscrire aux propositions danoises. Il fit remarquer que l'unanimité n'est pas une garantie pour la démocratie ; un ajustement du processus de décision au sein de la COSAC est donc souhaitable. Une modification du nom de la COSAC doit être possible. La COSAC n'a pas besoin de nouvelles compétences mais bien de plus d'efficacité. Un secrétariat permanent pourrait y contribuer. En outre, celui-ci apporterait plus de cohérence aux activités de la COSAC. Communication, information et rencontres interparlementaires constituent les éléments-clés qui doivent définir le rôle de la COSAC. Les commissions parlementaires spécialisées doivent également être impliquées dans le processus. La COSAC devrait pouvoir leur fournir un lieu de rencontre. M. Mahoux termina son exposé en attirant l'attention sur le fait qu'il est essentiel que le Parlement européen puisse participer aux travaux de la COSAC.

A l'exception du Parlement européen, la plupart des délégations ont fait montre d'une attitude modérée à assez positive à l'égard des propositions de la présidence danoise étant entendu que la principale tâche de chaque parlement national continue à se situer à son propre niveau national et qu'au niveau européen, il n'est pas question de créer une nouvelle institution.

La délégation italienne ne souhaite actuellement pas de modifications du Traité. C'est pourquoi, elle a proposé de créer un groupe de travail qui, parallèlement à la Convention, pourrait présenter des propositions à la Conférence intergouvernementale.

De Duitse delegatie wilde vooral een verzwakking van het Europees Parlement vermijden en maande daarom aan tot voorzichtigheid.

De Portugese delegatie stelde voor om COSAC, als interparlementaire assemblee, een controlefunctie te geven inzake de intergouvernementele bevoegdheden van de Europese Unie (daar waar het Europees parlement zijn taak nog niet kan uitoefenen zoals het veiligheids- en defensiebeleid en bepaalde aspecten van het beleid inzake justitie en binnenlandse zaken).

De Griekse en Franse delegaties drongen erop aan dat deze COSAC reeds een aantal principebeslissingen zou nemen, die later door een werkgroep nader zouden kunnen worden uitgewerkt.

Na afloop van de debatten had een vergadering van de delegatievoorzitters plaats tijdens dewelke het Deense voorzitterschap een eerste ontwerp van bijdrage van de 27e COSAC voorstelde (Zie «*de aangenomen Bijdrage*» in Bijlage 4).

II. De Europese Conventie – Stand van Zaken

Mevrouw Gisela Stuart [lid van het Britse House of Commons (Labour) en namens de leden van de nationale parlementen, lid van het Presidium van de Conventie; voorzitter van de Werkgroep (in de Conventie) over de rol van de nationale parlementen]

Mevrouw Stuart geeft een toelichting bij de stand van de werkzaamheden in de Werkgroep waarvan ze voorzitter is.

De nationale parlementen willen de rol van het Europees Parlement niet in vraag stellen. Binnen de werkgroep is het zeker niet zo dat onder de nationale parlementen een complot gesmeed wordt tegen het Europees Parlement.

Wel leeft de overtuiging dat de rol van de nationale parlementen erin bestaat Europa dichterbij de burger te brengen. Daarom dient de rol van de nationale parlementen versterkt te worden.

Een specifieke Werkgroep over de rol van de nationale parlementen werd in de schoot van de Conventie geïnstalleerd omdat de Verklaring van Laken (Belgisch Voorzitterschap, 2001) expliciet dit thema heeft vermeld als een te verduidelijken aangelegenheid. De Raden zijn immers weinig transparant, waardoor de verantwoording van de regeringen ten aanzien van hun parlementen, te wensen over laat.

La délégation allemande entendait surtout éviter un affaiblissement du Parlement européen et a pour cette raison incité à la prudence.

La délégation portugaise a proposé d'attribuer à la COSAC, en tant qu'assemblée interparlementaire, une fonction de contrôle au niveau des compétences intergouvernementales de l'Union européenne (dans des domaines où le Parlement européen ne peut pas encore exercer sa mission comme la politique de sécurité et de défense et certains aspects de la politique en matière de justice et d'affaires intérieures).

Les délégations grecque et française ont insisté pour que cette COSAC prenne déjà un certain nombre de décisions de principe qui pourraient être ultérieurement développées par un groupe de travail.

A l'issue des débats s'est tenue une réunion des présidents de délégation au cours de laquelle la présidence danoise a proposé un premier projet de contribution de la XXVIIe COSAC (Voir «*La contribution adoptée*» en Annexe 4).

II. La Convention européenne – État de la question

Mme Gisela Stuart [membre de la House of Commons britannique (Labour) et, membre, au nom des membres des parlements nationaux, de la présidence de la Convention ; présidente du groupe de travail (de la Convention) sur le rôle des parlements nationaux]

Mme Stuart commente l'état d'avancement des travaux dans le groupe de travail qu'elle préside.

Les parlements nationaux ne souhaitent pas mettre en question le rôle du Parlement européen. Au sein du groupe, il n'est certainement pas question d'un complot qui se formerait parmi les parlements nationaux à l'encontre du Parlement européen.

Le sentiment est toutefois que le rôle des parlements nationaux consiste à rapprocher l'Europe du citoyen. C'est la raison pour laquelle le rôle des parlements nationaux doit être renforcé.

Un groupe de travail spécifique consacré au rôle des parlements nationaux a été créé au sein de la Convention parce que la Déclaration de Laeken (présidence belge, 2001) a explicitement indiqué qu'il s'agissait d'une question à préciser. Les Conseils manquent en effet de transparence, tant et si bien que la responsabilité des gouvernements devant leur parlement laisse à désirer.

De nationale parlementen moeten ook waken over het subsidiariteitsprincipe.

M.b.t de uitoefening van de controle door de nationale parlementen, zijn de «*scrutiny*-modellen» (de wijze waarop Commissievoorstellen worden onderzocht) zeer uiteenlopend. Sommige parlementen zijn polariserend (VK), andere zijn meer gebaseerd op coalitievorming of consensus.

In de Werkgroep zijn vooral 3 aspecten naar voor gekomen.

1. Met betrekking tot de nationale parlementen:

- het belang van de informatiestroom;
- de noodzaak van een beter zicht op de bemiddelingsprocedure (in het kader van de medebeslissingsprocedure);
- het openbaar maken van de Raad.

2. *Best practices*

Er wordt behoefte gevoeld aan «benchmarking» van de verschillende scrutiny-methodes om tot «*best practices*» te komen.

3. Subsidiariteit en proportionaliteit

In de Conventiewerkgroep over de subsidiariteit werd een «knipperlichtprocedure» voorgesteld om het subsidiariteitsprincipe te controleren. Dit «*early warning*» systeem zou erin bestaan dat binnen een bepaalde periode, nationale parlementen (een bepaald aantal) een Commissievoorstel kunnen terugwijzen naar de Commissie voor herformulering. Deze procedure zou het wetgevingsproces niet mogen blokkeren. Naderhand hebben de nationale parlementen die de ex-ante fase hebben ingeleid, eventueel ook recht om zich ex-post te wenden tot het Europees Hof van Justitie. De ex-ante fase is een politieke actie; de ex-post fase is een juridische beoordeling.

Het Britse «*European Scrutiny Committee*» van the «*House of Commons*» heeft scherpe kritiek op het rapport van de Werkgroep in de Conventie over de rol van de nationale parlementen.

Het «*Committee*» is van oordeel dat een parlement een EU-wetgevingsprocedure moet kunnen blokkeren in geval het subsidiariteitsprincipe niet gerespecteerd wordt.

De enige motivering van de voorgestelde «*early warning*» procedure is dat het wetgevingsproces zonder vertraging zou verlopen

Les parlements nationaux doivent également veiller au principe de subsidiarité.

En ce qui concerne l'exercice du contrôle par les parlements nationaux, les « modèles *scrutiny* » (façon dont les propositions de la Commission sont examinées) sont très divergents. Certains parlements sont polarisants (UK), d'autres étant davantage basés sur la formation de coalitions ou le consensus.

Trois aspects ont essentiellement été abordés au sein du groupe de travail.

1. En ce qui concerne les parlements nationaux:

- l'importance du flux d'informations;
- la nécessité d'avoir une meilleure idée de la procédure de médiation (dans le cadre de la procédure de codécision);
- la publicité du fonctionnement du Conseil.

2. Meilleures pratiques

Il est nécessaire d'avoir des points de référence pour les différentes procédures de consultation, afin d'établir de meilleures pratiques.

3. Subsidiarité et proportionnalité

Au sein du groupe de travail de la Convention concernant la subsidiarité une «procédure de clignotants» a été proposée afin de contrôler le principe de subsidiarité. Ce système d'«*early warning*» fonctionnerait de la manière suivante : dans un certain délai, les parlements nationaux (un certain nombre) pourraient renvoyer une proposition de la Commission à celle-ci pour qu'elle soit reformulée. Cette procédure ne pourrait pas bloquer le processus législatif. Les parlements nationaux qui ont engagé la phase ex-ante auraient aussi éventuellement le droit de s'adresser ex-post à la Cour européenne de justice. La phase ex-ante, est une action politique; la phase ex-post est une évaluation juridique.

Le «*European Scrutiny Committee*» britannique de la Chambre des communes émet de vives critiques au sujet du rapport du groupe de travail de la Convention sur le rôle des parlements nationaux.

Le «*Committee*» estime qu'un parlement devrait pouvoir bloquer une procédure législative de l'Union européenne dans le cas où le principe de subsidiarité n'est pas respecté.

La seule motivation de la procédure d'«*early warning*» proposée est que le processus législatif n'accuserait aucun retard.

4. Samenwerking op parlementair vlak

Er is een aanzienlijke weerstand tegen nieuwe instellingen. Toch heeft de Conventievoorzitter (dhr. Valéry Giscard d'Estaing) in juli 2002 het voorstel gelanceerd een «Congres van volkeren» te creëren. Er is immers nood aan visualisering van de Europese Unie. In elk geval mag het geen nieuw wetgevingsorgaan worden.

Wat de COSAC betreft, is er inderdaad behoefte aan uitwisseling van informatie tussen nationale parlementen, maar deze mag niet concurreren met andere instellingen.

Toch heeft de COSAC een metamorfose nodig. De Werkgroep «nationale parlementen» zal hiertoe volgende voorstellen doen:

- een permanent secretariaat is te verantwoorden;
- een gedragscode voor de nationale parlementen om een efficiënte controle mogelijk te maken moet uitgewerkt worden (op basis van «*best practices*»);
- de banden met het Europees Parlement dienen te worden aangehaald en geformaliseerd;
- de Werkgroep is ook van oordeel dat de nationale parlementen naast de subsidiariteit ook de toepassing van art. 308 (optreden van de EU zonder verdragsbasis) moeten controleren;

Tenslotte moeten burgers zich ook iets kunnen voorstellen bij wat de COSAC is.

Tijdens de gedachtewisseling werd ten overvloede beklemtoond dat de rol van de nationale parlementen erin moet bestaan de controle op de eigen regering uit te oefenen, en de EU dichterbij de burger te brengen.

De voorgestelde procedure i.v.m. de subsidiariteitscontrole wordt door tal van deelnemers onderschreven. Het wetgevingsproces mag hierdoor echter niet vertraagd worden.

Sommige deelnemers zijn van oordeel dat het Congres het wetgevingsprogramma van de Unie moet beoordelen.

De hervorming van de Raad zal in elk geval repercussies hebben op de werking van de nationale parlementen. Toch willen leden een duidelijke bevoegdheidsafbakening, want «*Entscheidungsvermischung*» leidt ertoe dat iedereen de risico's afwendt.

4. Collaboration au niveau parlementaire

Les nouvelles institutions suscitent une grande réticence. Le président de la Convention (M. Valéry Giscard d'Estaing) a néanmoins formulé, en juillet 2002, la proposition de créer un « Congrès des peuples ». Les citoyens ont en effet besoin de visualiser l'Union européenne. Ce congrès ne peut en aucun cas devenir un nouvel organe législatif.

En ce qui concerne la COSAC, des informations doivent en effet s'échanger entre parlements nationaux, mais elle ne peut entrer en concurrence avec d'autres institutions.

La COSAC devrait néanmoins être métamorphosée. Le groupe de travail « parlements nationaux » formulera à cet effet les propositions suivantes :

- Un secrétariat permanent se justifie ;
- Il convient d'élaborer un code de conduite pour les parlements nationaux afin de permettre un contrôle efficace (sur la base de « *best practices* ») ;
- Les liens avec le Parlement Européen doivent être resserrés et formalisés ;
- Le groupe de travail estime que les parlements nationaux doivent aussi contrôler, outre la subsidiarité, l'application de l'article 308 (intervention de l'UE sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis).

Enfin, les citoyens doivent pouvoir se représenter ce qu'est la COSAC.

Au cours de l'échange de vues, l'on a abondamment insisté sur le fait que le rôle des parlements nationaux devra consister à contrôler leur gouvernement et à rapprocher le citoyen de l'UE.

De nombreux participants souscrivent à la procédure proposée en matière de contrôle de la subsidiarité. Le processus législatif ne peut toutefois s'en trouver retardé.

Certains participants estiment que le Congrès doit apprécier le programme législatif de l'Union.

La réforme du Conseil aura en tout cas des répercussions sur le fonctionnement des parlements nationaux. Les membres veulent toutefois que les compétences soient clairement délimitées, parce que l'«*Entscheidungsvermischung*» a pour effet que chacun rejette tout risque.

Door sommige leden wordt opgemerkt dat de COSAC ook de *networking* moet verzorgen tussen de gespecialiseerde Commissies van het EP en de nationale parlementen.

Ook werd regelmatig teruggekomen op de relatie tussen de COSAC en de Conventie. Men moet er zich voor hoeden dat de Conventie de beslissingen neemt in de plaats van de COSAC. Het gevaar is immers niet denkbeeldig. Voor de andere geledingen binnen de Conventie is het gemakkelijker om onderling tot een gemeenschappelijk standpunt te komen, aangezien deze homogener zijn.

De EP-woordvoerder stelt dat de relaties tussen de politieke fracties in de Conventie onderbelicht zijn. Een betere definiëring van de rol van de regio's is volgens hem de sleutel tot subsidiariteit.

In verband met de positie van de politieke fracties wordt opgemerkt dat deze zullen evolueren ingevolge de uitbreiding.

Kritiek wordt geleverd op de Conventiemethode. Men is te instellinggericht, terwijl eerst de functies moeten gedefinieerd worden.

Bij de hervorming van de COSAC kan ook overwogen worden de consensusbenadering te behouden (cfr.: de Conventiemethode).

Een democratisch deliberatieproces hoeft niet uitsluitend beslecht te worden via stemming.

Velen zijn ook de mening toegedaan dat de samenwerking tussen het EP en de nationale parlementen niet al te zeer hoeft geïnstitutionaliseerd te worden. De valorisering van de virtuele netwerken bieden reeds goede strategische samenwerkingsmogelijkheden.

De heer De Croo, *Voorzitter van de delegatie van de Kamer van vertegenwoordigers van België*, pleit voor een minimale structuur voor nationale parlementen om hen toe te laten hun bevoegdheden uit te oefenen. Nationale parlementsleden worden ook ter verantwoording geroepen voor Europese beslissingen.

III. De uitbreiding van de EU (*Stig Møller, Minister van Buitenlandse Zaken*)

Het voortgangsrapport van de Europese Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten met het oog op de uitbreiding [(COM 2002).700 def.]] besluit dat 10 landen tegen 2004 klaar zullen zijn voor toetreding. De toetredingsonderhandelingen kunnen afgesloten worden eind 2002.

Certains membres font observer que la COSAC doit également veiller à assurer le *networking* des commissions spécialisées du Parlement européen et des parlements nationaux.

Les participants reviennent régulièrement sur la question des relations entre la COSAC et la Convention. Il faut veiller à ce que la Convention ne prenne pas les décisions en lieu et place de la COSAC. Le risque est en effet bien réel. Pour les autres composantes au sein de la Convention, il est plus facile, vu leur plus grande homogénéité, de s'accorder sur une position commune.

Le porte-parole du Parlement européen précise que les relations entre les groupes politiques au sein de la Convention ne sont pas suffisamment soulignées. Il estime que la clef de la subsidiarité réside dans une meilleure définition du rôle des régions.

En ce qui concerne les positions des groupes politiques, l'on fait observer qu'elles évolueront à la suite de l'élargissement.

La méthode de la Convention est critiquée. On serait trop axé sur l'institution, alors qu'il convient de définir d'abord les fonctions.

Dans le cadre de la réforme de la COSAC, on pourrait également envisager de maintenir l'approche consensuelle (cf. la méthode de la convention). Un processus de délibération démocratique ne doit pas nécessairement et uniquement se conclure par un vote.

Nombreux sont ceux qui estiment également que la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux ne doit pas être trop institutionnalisée. La valorisation des réseaux virtuels offre d'ores et déjà d'excellentes possibilités de coopération stratégique.

M. De Croo, président de la délégation de la Chambre des représentants de Belgique, plaide en faveur d'une structure minimale permettant aux parlements nationaux d'exercer leurs compétences. L'on demande, en effet, également aux membres des parlements nationaux de justifier les décisions prises au niveau européen.

III. L'élargissement de l'Union européenne (*Stig Møller, ministre des Affaires étrangères*)

Le rapport d'avancement de la Commission européenne sur les progrès réalisés par les États candidats à l'adhésion en vue de l'élargissement [(COM 2002).700 def.]] conclut que 10 pays seront prêts à adhérer à l'Union européenne en 2004. Les négociations d'adhésion pourront se clôturer fin 2002.

Het formele besluit (de goedkeuring van het rapport van de Commissie) wordt genomen op de Top van Brussel (24 – 25 oktober 2002).

Op deze Top zal ook het financiële pakket moeten geregeld worden. In dit verband is een belangrijk discussiepunt de omvang van de rechtstreekse inkomenssteun aan de landbouw in de nieuwe lidstaten.

De lidstaten zullen historische beslissingen moeten nemen. Maar de 10 landen hebben ook hun eigen verantwoordelijkheid. De eisen moeten binnen de EU-begroting blijven, en dit vraagt flexibiliteit van de 25 partners. De toetredingskost bedraagt tussen 2004 – 2006, 25 miljard euro. Dit is minder dan 1/1000 van het BNP van de EU.

In 2003, zullen de toetredingsverdragen getekend worden waarna een ratificatieproces in de lidstaten zal plaatsgrijpen.

Er wordt aangedrongen op een redelijk debat zonder demagogische schrikbeelden van onbeheersbare volksstromen. Vroegere ervaringen leren dat na de toetreding, er ook mensen terugkeren naar hun thuisland.

M.b.t. Bulgarije en Roemenië stelt de Commissie belangrijke vorderingen vast t.a.v. de criteria van Kopenhagen. Hun toetreding wordt voorzien voor 2007.

Hun kansen op toetreding zullen nog vergroot worden door de uitbreiding van het pré-toetredingssysteem.

Het laatste vooruitgangsrapport toont ook dat Turkije op politiek vlak in gunstige zin evolueert.

De betrekkingen met onze nieuwe burens (Rusland, Oekraïne, Moldavië) moeten ontwikkeld worden (uitbouw van de noordelijke dimensie). Nieuwe scheidslijnen moeten worden vermeden.

De uitbreiding van de EU moet de grenzen overstijgen.

In het antwoord op tussenkomsten van de COSAC-deelnemers, heeft Minister Møller het volgende gesteld:

– in verband met het probleem Kaliningrad zijn onderhandelingen aan gang tussen Rusland, Litouwen en de EU.

Het probleem mag niet leiden tot een confrontatie tussen Rusland en de EU.

La décision formelle (approbation du rapport de la Commission) sera prise au Sommet de Bruxelles (24 – 25 octobre 2002).

Le paquet financier devra également être réglé lors de ce Sommet. À cet égard, l'ampleur de l'aide directe aux revenus qui sera accordée dans le secteur de l'agriculture aux nouveaux États membres constitue un point important de discussion.

Les États membres devront prendre des décisions historiques. Les dix états ont cependant également leurs responsabilités. Les revendications doivent demeurer dans le cadre du budget européen, ce qui requiert de la flexibilité de la part des vingt-cinq partenaires. Entre 2004 et 2006, le coût de l'adhésion s'élèvera à 25 milliards d'euros, ce qui représente moins de 1/1000^e du PNB de l'Union européenne.

Les traités d'adhésion seront signés en 2003, après quoi il sera procédé aux ratifications dans les États membres.

L'on insiste afin que soit organisé un débat raisonnable, sans spectres démagogiques de flux de populations incontrôlables. Des expériences antérieures ont appris qu'après l'adhésion, certaines personnes rentrent dans leur pays d'origine.

En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, la Commission constate d'importants progrès par rapport aux critères de Copenhague. Leur adhésion est prévue pour 2007.

Leurs chances d'adhésion seront encore accrues par suite de l'extension du système de pré-adhésion.

Le dernier rapport d'avancement montre que la Turquie évolue favorablement sur le plan politique.

Il y a lieu de développer les relations avec nos nouveaux voisins (Russie, Ukraine, Moldavie) dans le cadre du développement de la dimension septentrionale. Il faut éviter que ne se créent de nouvelles lignes de partage.

L'élargissement de l'UE doit transcender les frontières.

Répondant à des interventions de participants à la COSAC, le ministre Møller a fourni les précisions suivantes :

– en ce qui concerne le problème de Kaliningrad, des négociations sont en cours entre la Russie, la Lituanie et l'UE.

Ce problème ne doit pas déboucher sur une confrontation entre la Russie et l'UE.

Kaliningrad moet economische steun krijgen van de EU.

M.b.t. het visumprobleem moet een soepele formule worden gevonden. Rusland wenst een visumvrije ruimte met de EU;

– de vrijwaringsmechanismen houden een beperking in van het vrij verkeer van personen gedurende twee jaar. Een aanpassingsperiode is aangewezen voor beide partijen;

– indien er een te grote druk op de arbeidsmarkt komt door interne migratie dan moet kunnen worden ingegrepen. Nochtans, was bij de toetreding van Denemarken tot de EU de vrees ook groot voor instroom van Italiaanse arbeiders. Dit scenario heeft zich evenwel niet bewaarheid;

– wat de rechtstreekse inkomenssteun voor de landbouw betreft, wordt voorzien in een graduele invoering. De lidstaten kunnen bovendien zelf aanvullende steun geven;

– tenslotte wordt de openheid van het Verdrag van Rome onderstreept: democratische landen moeten kunnen toetreden, ook in de toekomst. Het is de belangrijkste garantie voor een vredesproces.

In de marge van de COSAC werd een seminarie gehouden over de uitbreiding waar de Europese Commissaris G. Verheugen een toelichting heeft gegeven bij het voortgangsrapport van de Commissie. Zijn toespraak volgt in Bijlage 5.

De rapporteurs,

Danny PIETERS (Ch)
Philippe MAHOUX (S)

De Voorzitter,

Herman DE CROO (K)

Kaliningrad doit bénéficier d'une aide économique de l'UE.

En ce qui concerne le problème du visa, il faut rechercher une formule souple. La Russie souhaiterait mettre en place un espace sans visa avec l'Union européenne.

– les mécanismes de sauvegarde impliquent une restriction de la libre circulation des personnes pendant deux ans. Une période d'adaptation s'impose pour les deux parties ;

– il doit être possible d'intervenir en cas de trop forte pression sur le marché du travail par suite d'une migration interne. Lors de l'adhésion du Danemark à l'UE, l'on craignait cependant aussi un afflux de travailleurs italiens. Or, ce scénario ne s'est pas réalisé ;

– le mécanisme de soutien direct des revenus des agriculteurs sera mis en place de manière progressive. En outre, les États membres peuvent fournir eux-mêmes un soutien complémentaire;

– pour terminer, M. Møller a souligné l'esprit d'ouverture qui caractérise le traité de Rome : dans le futur également, les pays démocratiques devront pouvoir adhérer à l'Union. Il s'agit là du principal élément garantissant le développement d'un processus de paix.

En marge de la COSAC s'est tenu un séminaire sur l'élargissement, lors duquel le Commissaire européen G. Verheugen a commenté le rapport d'avancement de la Commission. Son allocution figure en Annexe 5.

Les rapporteurs,

Danny PIETERS (Ch)
Philippe MAHOUX (S)

Le Président,

Herman DE CROO (Ch)

BIJLAGEN

ANNEXES

ANNEXE I

BIJLAGE I

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

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

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 entre 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.

ANNEXE II

BIJLAGE II

CONCLUDING MINUTES OF THE COSAC
CHAIRMEN'S MEETING,
16 September 2002 in Copenhagen

Concluding minutes of the COSAC chairmen's meeting, 16 September 2002 in Copenhagen

Participants:

Reference should be made to the enclosed list of meetings.

1 - Declarations in relation to the draft forwarded for a reform of COSAC

- There was broad agreement that COSAC should be used for benchmarking and the exchange of experience.
- It was agreed to amend the rules for voting with the aim of achieving a COSAC more competent to transact business. The rules for voting could be based on a statutory majority, an ordinary majority, or on an extension of the existing opportunity for constructive abstention. During the discussions on the subject there were declarations from several sources to the effect that as COSAC is simply a body designed to hold hearings, the rules for voting were not, in the final analysis, of decisive importance.
- There was broad agreement that a secretariat should be established.
- There was broad agreement that information technology should be better utilised with the help, among other things, of discussion fora, the electronic transmission of material, etc. The collaboration between the administrative departments of the national parliaments should also be strengthened.
- Some countries were against a change of names – this could be viewed as a change in the role of COSAC. However the meeting reached agreement that a change of names could be considered in the long term with the aim of finding a designation that was more idiomatic and better described COSAC's tasks.

2 – Concrete tasks decided at the chairmen's meeting

It was decided in connection with the review of the draft forwarded regarding a reform of COSAC that the following notes/documents should be drawn up by the Danish chairmanship:

1. A proposal for "good governance", guidelines, minimum requirements on the national parliaments' control of the respective governments in the EU area.
2. A note on the existing framework and possibilities. What is COSAC capable of today, which powers were used, which were not used and, in the given case, why not?
3. A description of a reformed COSAC within the existing framework as a co-ordinated body in connection with such areas as the national parliaments' statements on issues submitted for consultation in connection with the Commission's green and white papers and reports.
4. A note/proposal on rules for voting.
5. A note/proposal on a secretariat containing a description of tasks, financing, composition, management, etc.
6. A note/proposal on a strengthening of the use of IT. What possibilities are there, how can they be carried out, how can IT be used for information interchange internally between parliaments, and externally in relation to the public?
7. A note on the scheme to send representatives of the individual parliaments to Brussels.

ANNEXE III

BIJLAGE III

13 NOTES SUR LA PROPOSITION DE LA PRESIDENCE DANOISE DU 11 JUILLET 2002

« Propositions de renforcement du rôle des
parlements nationaux dans la politique européenne et
de réforme de la COSAC, « Forum des Parlements »

Le Président de la commission des Affaires européennes

Le Parlement Danois

Christiansborg



Le 8 octobre 2002

13 notes
sur la proposition de la présidence danoise du
11 juillet 2002 :

” Propositions de renforcement du rôle des
parlements nationaux dans la politique
européenne et de réforme de la COSAC, ‘Fo-
rum des parlements’ ”

Index

I - Renforcement du rôle des parlements nationaux	2
1. Le renforcement du rôle des parlements nationaux en général et par rapport aux gouvernements	3
II - Réforme de la COSAC	7
2. Domaine de compétence de la COSAC.....	8
3. Qu'a fait la COSAC jusqu'à présent ?	14
4. Propositions en vue du renforcement de la COSAC	17
5. Nouvelle procédure de vote au sein de la COSAC	20
6. Proposition pour un secrétariat permanent pour la COSAC	23
7. Nouvelle composition de la présidence de la COSAC.....	25
8. Propositions concernant l'organisation des réunions et la composition des délégations	27
9. Faut-il rebaptiser la COSAC pour lui donner un nom plus compréhensible et plus simple ?	29
10. Proposition de nouvelle stratégie informatique pour la COSAC	31
11. Coopération entre les services administratifs des parlements nationaux, le Parlement européen et le secrétariat de la COSAC	33
12. Les représentations des parlements nationaux auprès de l'Union européenne à Bruxelles en 2002	35
III - Accords de coopération entre les parlements nationaux et le Conseil, la Commission et le Parlement européen.....	39
13. Proposition d'accords de coopération entre les parlements nationaux (COSAC) et le Conseil, la Commission et le Parlement européen	40

I - Renforcement du rôle des parlements nationaux

Le renforcement du rôle des parlements nationaux en général et par rapport aux gouvernements

(Quelques lignes directrices à titre indicatif)

Introduction

Si l'on veut approfondir l'ancrage démocratique de l'Union européenne, il faut intégrer dans une plus grande mesure les parlements nationaux dans les décisions nationales portant sur l'Europe. C'est de cette manière que les citoyens des États et leurs élus auront une influence plus importante et plus directe sur les décisions européennes communes. La démocratie en Europe prendra de ce fait une plus grande dimension dans le domaine transfrontalier, elle viendra compléter la démocratie au niveau européen.

Par ailleurs, l'association des parlements nationaux dans la politique européenne est d'autant plus nécessaire étant donné qu'elle a des répercussions directes sur la politique intérieure des États-membres. De ce point de vue la politique européenne *est en effet* de la politique intérieure.

Tant la déclaration incluse dans le traité de Maastricht (1993) que le protocole sur les parlements nationaux inséré dans le traité d'Amsterdam (1999) insistent sur la nécessité de renforcer la participation des parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne. Le traité de Nice (2001) et la déclaration de Laeken (2001) soulignent à leur tour le rôle des parlements nationaux dans d'éventuelles modifications du traité. La Convention européenne enfin aborde, elle aussi, ce sujet.

Cela posé, il reste à savoir comment traduire dans la réalité la volonté de donner aux parlements nationaux une plus grande influence démocratique et le pouvoir de contrôle de la politique européenne des gouvernements.

À ce sujet, la COSAC a décidé d'indiquer quelques principes directeurs (ou des normes minimales si l'on veut) susceptibles de contribuer à ce que l'ensemble des parlements nationaux aient la possibilité de participer de manière active à la politique européenne et de jouer un rôle dans ses orientations.

Les éléments suivants constituent des éléments concrets d'intégration de la politique européenne dans les parlements nationaux :

Note 1: Le renforcement du rôle des parlements nationaux en général et par rapport aux gouvernements

1. Principes devant guider les relations entre le gouvernement et le parlement sur les questions européennes.
2. Coopération entre les parlements en vue d'améliorer leurs procédures internes respectives.
3. Encouragement des citoyens à participer au débat européen.

1. Principes devant guider les relations entre le gouvernement et le parlement sur les questions européennes.

Dans les relations entre les gouvernements et les parlements nationaux sur les questions européennes, on désignera trois éléments susceptibles de permettre à ces derniers d'avoir une influence sur la politique européenne :

- *la quantité et la qualité de l'information* fournie au parlement national,
- *La programmation* des échanges d'information, et
- *Les possibilités* qu'a le parlement national d'employer l'information reçue pour *exercer une influence sur la politique européenne.*

Sur cette base, nous recommandons les *principes généraux* suivants :

- Le parlement national doit recevoir, de la part du gouvernement et des institutions européennes, toutes les informations pertinentes sur les initiatives de l'Union, et ce suffisamment tôt pour qu'il ait le temps de prendre une réelle position à leur sujet avant qu'une décision soit prise.
- Le parlement national doit avoir une réelle possibilité d'employer les informations qu'il aura reçues pour avoir une influence sur la politique européenne de l'Etat-membre et, par conséquent, sur les décisions au niveau européen.
- Le parlement national doit avoir la possibilité de suivre les décisions de son gouvernement dans le système de l'Union européenne.

Plus concrètement, nous recommandons les *principes généraux* suivants :

- Le gouvernement d'un Etat membre doit veiller à ce que le parlement de son pays reçoive tous les documents visant les actes législatifs et les autres initiatives émanant de l'Union européenne (par exemple les propositions de directives et de règlements ainsi que les livres verts et les livres blancs) dès qu'ils sont établis.
- Le gouvernement doit établir une documentation claire et d'une lecture facile, entre autres sur la législation de l'Union européenne, destinée au

Note 1: Le renforcement du rôle des parlements nationaux en général et par rapport aux gouvernements

parlement national (par exemple sous forme de notes explicatives sur les propositions de directives).

- Le parlement national doit être informé suffisamment à temps par le gouvernement avant la prise des décisions par l'Union européenne. Il s'agit des réunions ordinaires du Conseil, des sommets et des conférences intergouvernementales (l'information peut avoir lieu par la communication de l'ordre du jour de la réunion concernée). Le gouvernement doit également communiquer au parlement les comptes rendus des réunions.
- Il doit être possible de tenir des réunions avec les ministres au sein des parlements nationaux suffisamment à temps avant les réunions de l'Union européenne. Lors de ces réunions au niveau national, le gouvernement rendra compte à l'assemblée de son point de vue sur les propositions devant être examinées au niveau de l'Union européenne¹.

2. La coopération interparlementaire et entre les parlements nationaux et le Parlement européen

Le renforcement de la coopération entre les parlements peut améliorer non seulement la compréhension et la connaissance de ceux-ci sur les questions européennes, mais aussi les procédures et les règlements intérieurs. La présente organisation et structure des réunions n'est pas en soi suffisante à cet égard.

Nous proposons d'appliquer les principes généraux suivants :

- Augmenter la fréquence des contacts au plan politique et entre des personnes clés qui s'occupent de questions ayant trait à l'Union européenne.
- Procéder à des échanges de points de vue sur des questions européennes concrètes et des questions de procédure.
- Désigner dans les parlements des personnes de liaison pour permettre d'avoir des échanges rapides de points de vue et de solutions aux problèmes.
- Coopérer en matière d'analyse comparative (« benchmarking ») et d'échange d'informations sur les besoins en ressources.
- Nomination à titre temporaire de fonctionnaires d'un parlement nationale auprès d'un autre ou d'autres parlements nationaux.

¹Le niveau de participation des parlements nationaux dans la politique européenne varie d'un pays-membre à l'autre. Dans certains pays-membres le gouvernement ne peut agir sans un mandat explicite du parlement, alors que dans d'autres pays-membres le rôle du parlement est très limité.

3. Encouragent des citoyens à participer avec les parlements nationaux à la politique européenne

Pour garantir l'ancrage démocratique de l'Union européenne dans les États membres et rapprocher de manière pratique l'Union européenne des citoyens, il est nécessaire que ceux-ci prennent part à la politique européenne.

La déclaration du sommet de Laeken en décembre 2001 constate que beaucoup de citoyens trouvent que « tout se règle bien souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique ». L'un des moyens pour y parvenir est d'associer encore mieux ces mêmes citoyens, avec les parlements nationaux, à la politique européenne. Il ne fait aucun doute que c'est là un chantier vaste et complexe.

Une des conditions fondamentales pour associer les citoyens au débat européen est de mettre à leur disposition les informations sur l'Union européenne. Chaque État membre est évidemment libre de prendre les mesures démocratiques qu'il préfère pour associer les citoyens à ce débat. Nous nous contenterons d'indiquer les orientations suivantes :

- Organisations de consultations publiques par les parlements nationaux sur notamment les propositions législatives de la Commission. Ces consultations publiques feraient éventuellement l'objet de transmissions télévisées.
- Consultations publiques consacrées à de grands thèmes européens (comme l'élargissement de l'Union, le travail de la Convention, etc...). Ces consultations seraient éventuellement transmises à la télévision.
- Tournées nationales de conférences de l'organe spécialisé dans les affaires communautaires du parlement national pour débattre de questions européennes avec les citoyens.
- Établissement de centres d'information et de documentation sur l'Union européenne, offrant la possibilité aux citoyens de poser des questions, etc.
- Établissement d'un site Internet commun sur lequel les citoyens pourraient suivre l'examen par les parlements nationaux de questions européennes.

4. En guise de conclusion

Les lignes directrices et idées esquissées ci-dessus respectent le cadre juridique du protocole sur les parlements nationaux. Elles peuvent être appliquées dans tous les cas dans les pays membres et devraient être adoptées à la réunion de la COSAC des 16 au 18 octobre 2002. Mais elles seraient bien plus faciles à inscrire dans les faits au moyen d'une réforme et un renforcement de la COSAC.

II - Réforme de la COSAC

Domaine de compétence de la COSAC

Que peut la COSAC aujourd'hui ?

Le protocole n° 9 définissant le rôle des parlements nationaux dans l'Union fut inclus en 1997 dans le traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur en mai 1999. En d'autres termes, le fonctionnement des parlements nationaux au plan européen fait partie de l'acquis communautaire.

Dans le préambule du protocole, les parties contractantes expriment leur désir "d'encourager une participation accrue des parlements 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".

Le protocole comporte deux parties distinctes. La première (I) est consacrée à l'information des Parlements nationaux sur les questions ayant trait à l'Union européenne. La seconde (II) concerne la participation au processus législatif européen de la COSAC en tant organe de coopération interparlementaire.

Dans ce qui suit, nous examinerons et commenterons les sept articles du protocole pour tenter de cerner le domaine de compétence de la COSAC..

1. Information des parlements des États membres

"Article 1 : Tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis rapidement aux parlements nationaux des États membres".

"Article 2 : Les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil conformément à l'article 207, paragraphe 3² du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque État membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient".

² Aux termes du **Règlement intérieur du Conseil** (art. 7) les propositions législatives sont "des normes juridiquement obligatoires dans ou pour les États membres, des règlements, des directives, des décisions-cadres ou des décisions sur la base des dispositions pertinentes des traités, à l'exclusion des délibérations conduisant à l'adoption de mesures d'ordre intérieur, d'actes administratifs ou budgétaires, d'actes concernant les relations interinstitutionnelles ou internationales ou d'actes non obligatoires (tels que conclusions, recommandations ou résolutions).

Commentaires aux articles 1 et 2:

Ces deux dispositions stipulent que les parlements nationaux doivent en principe recevoir tous les documents concernant les auditions publiques et les initiatives d'acte législatif et par là-même les informations nécessaires pour prendre part à un dialogue et à la procédure décisionnelle avec les gouvernements et les institutions de l'Union européenne dans les questions concernant cette dernière.

Au total, 16 livres verts et livres blancs ont été établis par la Commission depuis 1999, soit en moyenne 5 à 8 par ans³. Or, le nombre annuel des initiatives législatives sous forme de propositions de directives et de règlements s'élève à environ 100. Si l'on compte tous les types d'initiatives législatives telles que définies dans le Règlement intérieur du Conseil, on obtient un chiffre beaucoup plus élevé.

Cependant, certains parlements se plaignent de ne pas recevoir les documents nécessaires suffisamment à temps. D'autre part, l'article 1 n'est formulé avec suffisamment de clarté, puisqu'il ne précise pas qui doit communiquer les documents de consultation⁴.

Si l'on s'en tient à sa lettre, l'article 2 stipule seulement que les **gouvernements** des États membres recevront les propositions législatives "suffisamment à temps". Chaque gouvernement est ensuite libre de juger comment "il convient" de les transmettre au parlement national. En d'autres termes, cette disposition ne dit pas que les parlements doivent recevoir tous les éléments d'information sur les propositions législatives.

Il faut préciser que les propositions législatives de la Commission sont en général accessibles sur le site Internet⁵ de cette institution, et que les parlements peuvent de cette manière obtenir la documentation nécessaire. Cependant, tous les parlements n'ont pas les ressources administratives nécessaires pour surveiller en permanence les initiatives des institutions européennes.

³ Environ 100 communications sont publiées annuellement par la Commission. Ce n'est qu'un nombre limité de celles-ci qui peuvent être considérées comme des documents de consultation.

⁴ Cf. la contribution de la XXIV^{ème} COSAC de Stockholm (mai 2001), qui, au point 7, « tire la conclusion que le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux n'a pas été pleinement mis en œuvre, puisque certains Parlements affirment ne pas recevoir les documents dans les délais prescrits [et] recommande aux institutions de s'assurer que le Protocole, qui fait partie intégrante des Traités, est respecté.

La COSAC note que le Protocole ne précise pas explicitement *qui* doit transmettre les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) « rapidement aux parlements nationaux des États membres ». La COSAC demande que le Conseil des ministres et la Commission précisent le partage des responsabilités. La COSAC réaffirme également sa déclaration, faite à sa réunion de Versailles, portant sur la modification du Protocole en vue d'assurer que les Parlements nationaux disposent de suffisamment de temps pour contrôler les affaires européennes »

⁵ <http://europa.eu.int/comm>

La COSAC de Versailles d'octobre 2000 demandait que le Protocole soit modifié de manière à ce que les parlements nationaux reçoivent les propositions législatives et autres documents par voie électronique.⁶

”Article 3 : Un délai de **six semaines** s’écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l’Union européenne [*Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale*] est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l’ordre du jour du Conseil en vue d’une décision, soit en vue de l’adoption d’un acte, soit en vue de l’adoption d’une position commune conformément à l’article 189 B ou 189 C du traité instituant la Communauté européenne, des exceptions étant possibles pour des raisons d’urgence, dont les motifs sont exposés dans l’acte ou la position commune”.

Commentaires à l’article 3 :

Le but de cette disposition est de donner aux parlements nationaux suffisamment de temps pour examiner les propositions législatives et les propositions de mesures relevant du troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Pour des raisons pratiques, ce délai est mis en relation avec le moment où la Commission met la proposition législative ou la proposition de mesure en question à la disposition du Parlement européen et du Conseil. Les parlements nationaux ne sont pas mentionnés en ce qui concerne le délai.

À la COSAC de Versailles d’octobre 2000, les parlements nationaux ont souligné la nécessité d’un délai minimum supplémentaire de 15 jours entre le dernier examen d’un texte au sein du COREPER et la décision du Conseil⁷. La COSAC de Stockholm de mai 2001 a repris cette constatation.

⁶ Cf. Proposition de modification du protocole adoptée à la XXIIIème COSAC de Versailles en octobre 2000, point 5 : “ les documents de consultation et les propositions législatives de la Commission européenne, ainsi que les propositions de mesures à adopter en application des titres V et VI du Traité sur l’Union européenne, devraient être transmis par la Commission européenne par voie électronique aux parlements nationaux dès leur adoption par le collège des commissaires ;

⁷ Cf. proposition de modification du protocole, adoptée par la XXIIIème COSAC de Versailles en octobre 2000, point 5, 3^{ème} paragraphe : “un délai minimum de quinze jours, ou d’une semaine en cas d’urgence, devrait être observé entre le dernier examen d’un texte au sein du COREPER et la décision du Conseil”.

Le délai de 6 semaines visé à l'article 3 ci-dessus est inscrit dans le Règlement intérieur du Conseil ⁸, ce qui signifie que le rôle des parlements nationaux a été intégré dans les procédures pratiques de travail législatif du Conseil.

2. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

Les trois articles suivants du protocole définissent les domaines dans lesquels la COSAC peut soumettre des contributions et les instances qui en ont l'initiative.

"Article 4 : La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, ci-après dénommée COSAC, créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union européenne, notamment sur la base de projets d'actes que les représentants de gouvernements des États membres peuvent décider d'un commun accord de lui transmettre, compte tenu de la nature de la question."

Commentaires à l'article 4 :

En vertu de cet article, la COSAC peut soumettre aux institutions de l'Union européenne "toute contribution" qu'elle juge appropriée en ouvrant la possibilité aux représentants de gouvernements des États membres de saisir la COSAC de propositions législatives.

Cet article vise sans doute à ce que l'initiative vienne du Conseil, qui demandera à la COSAC d'étudier des propositions législatives. Cette procédure n'a jamais été appliquée.

"Article 5 : La COSAC peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont informés de toute contribution soumise par la COSAC au titre du présent point".

⁸ " Les points relatifs à l'adoption d'un acte ou d'une position commune concernant une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne ne sont inscrits à l'ordre du jour provisoire en vue d'une décision que si le délai de six semaines prévu par le point 3 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne est écoulé." (Règlement intérieur du Conseil, art. 3, paragr. 3.).

Commentaires à l'article 5 :

L'article 5 prévoit que la COSAC peut, *de sa propre initiative* ou à la demande d'un parlement national, soumettre une contribution sur une initiative d'acte législatif ou toute initiative relevant de la coopération judiciaire.

L'article indique que les institutions européennes sont « informées » de ces contributions. On est en droit de supposer que les destinataires des contributions sont en premier lieu les parlements nationaux et non pas les institutions européennes, qui doivent simplement être informées.

"Article 6 : La COSAC peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux".

Commentaires à l'article 6 :

Dans ce cas aussi, la COSAC peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un parlement, examiner des initiatives d'actes législatifs et notamment se prononcer en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité. Elle peut également adresser des contributions sur les activités concernant l'instauration d'un espace de liberté de sécurité et de justice ainsi que sur les questions relatives aux droits fondamentaux. Ce dernier domaine concerne la coopération policière et judiciaire (troisième pilier) ainsi que la coopération concernant les visas, l'asile politique et la libre circulation des personnes.

Les destinataires primordiaux des contributions visées par cet article sont les institutions de l'Union européenne (le Conseil, le Parlement européen et la Commission).

"Article 7 : Les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent de leur position"

Commentaires à l'article 7 :

Le dernier article du protocole affirme clairement que les contributions de la COSAC ne lient en aucune manière les parlements nationaux. En d'autres termes, les contributions de la COSAC n'ont aucun effet juridique et il n'y a actuellement aucun accord politique sur les conséquences des contributions de la COSAC.

Conclusions sur les compétences de la COSAC

1. La COSAC peut en principe examiner *toute* proposition législative, et soumettre des contributions même sur les livres verts, les livres blancs et les communications de la Commission. Mais le traité souligne *en particulier* la question de l'application du principe de subsidiarité et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, sur lesquels la compétence de la COSAC n'est soumise à aucune limitation.
2. La COSAC peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un parlement national, adresser ses contributions aussi bien aux institutions de l'Union européenne qu'aux parlements nationaux. La COSAC peut aussi se prononcer sur des initiatives législatives particulières à la demande du Conseil.
3. Les fonctions de la COSAC sont d'ordre consultatif et n'ont pas de valeur juridique.
4. Aujourd'hui, les informations de la COSAC lui viennent des parlements nationaux, car le traité ne fait obligation ni au Conseil ni à la Commission d'informer la COSAC en tant qu'organisme.
5. Le protocole vise à ce que les parlements nationaux soient amplement informés. Ils doivent recevoir les livres verts, les livres blancs et les communications ainsi que les propositions législatives. D'autre part, ils doivent avoir le temps d'examiner ces documents avant qu'ils soient soumis à la décision du Conseil.

Cependant, la procédure d'information actuelle ne respecte pas les intentions du protocole. Certains parlements ne reçoivent pas les documents de consultation de l'Union européenne (livres verts, livres blancs et autres propositions d'actes législatifs). Il reste encore beaucoup de choses à faire pour appliquer les dispositions du protocole dans ce domaine.

Qu'a fait la COSAC jusqu'à présent ?

1. Depuis sa création en 1989, la COSAC s'est réunie en tout 26 fois dans les différents pays membres de l'Union européenne. Pratiquement à chaque réunion, des déclarations et des contributions ont été adoptées sur les sujets d'actualité concernant l'Union européenne.

Sept COSAC se sont tenues depuis l'entrée en vigueur, en mai 1999, du traité d'Amsterdam et du protocole sur le rôle des parlements nationaux qu'il contient

Mais depuis mai 1999, aucune COSAC n'a pris concrètement position, ni sur les initiatives d'actes législatifs, ni en particulier sur l'application du principe de subsidiarité. Lors de la dernière COSAC en date, qui s'est tenue à Madrid en mai 2002, une délégation donna le ton en allant jusqu'à déclarer la COSAC morte sous sa forme actuelle. Il fut donc décidé de préparer des propositions concrètes visant à rendre la COSAC plus efficace et utilisant mieux les dispositions du traité.

2. Depuis 1999, la COSAC désigne elle-même les possibilités qu'elle a de s'amender :

- À la conférence de **Helsinki** (octobre 1999), elle a adopté un nouveau Règlement intérieur destiné à lui permettre de tirer un meilleur profit du nouveau protocole.

- À la conférence de **Lisbonne** (mai 2000), elle a adopté une contribution demandant une plus grande attention à l'application du principe de subsidiarité et à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

- À la conférence de **Versailles** (octobre 2000), elle a recommandé d'une part que tous les documents de consultation et les propositions législatives de la Commission européenne soient transmis par la Commission européenne aux parlements nationaux, par voie électronique, dès leur adoption par le collège des commissaires, d'autre part qu'un délai minimum de quinze jours soit observé entre le dernier examen d'un texte au sein du COREPER et la décision du Conseil.

- À la conférence de **Stockholm** (mai 2001), elle a attiré l'attention des institutions européennes sur le fait que le protocole inclus dans le traité

d'Amsterdam n'était pas pleinement appliqué. Un grand nombre de parlements ne reçoivent toujours pas les documents de consultation et le texte du protocole n'indique pas de manière explicite **qui** doit transmettre les documents de consultation (livres verts, livres blancs et communications) de la Commission aux parlements nationaux. Elle demandait ainsi que la Commission et le Conseil établissent des accords interinstitutionnels définissant les responsabilités en cette matière.

D'une manière générale, la COSAC a joué jusqu'à présent le rôle de forum de débat pour les parlementaires nationaux des États membres de l'Union et des États candidats à l'adhésion à l'Union. Un espace d'inspiration pour le travail des élus nationaux sur les questions européennes est en soi une bonne chose. Mais cela ne correspond pas aux intentions du protocole.

3. Par pailleurs, les contributions de la COSAC semblent n'avoir eu que peu d'effets. C'est un élément sur lequel l'on a été (et demeure) attentif, ce qui ressort entre autres du paragraphe 9 de la COSAC de Stockholm :

« Le suivi de cette Contribution »

9. La COSAC recommande aux institutions de prendre en considération la présente Contribution. La COSAC se réjouit de prendre connaissance du rapport sur l'avenir de l'Union européenne qui, selon la Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union, sera présenté au Conseil européen de Göteborg en juin 2001, et elle s'attend à ce que ce rapport tienne compte de cette Contribution. (..) »

Plusieurs facteurs expliquent le peu de considération qui semble être accordé aux contributions de la COSAC :

- **Absence de continuité.** N'ayant pas de structure administrative permanente, la COSAC "cesse" plus ou moins "d'exister" à la fin de chaque session bi-annuelle. La COSAC ne dispose ainsi d'aucune structure pour assurer le suivi de ses contributions, surveiller les initiatives de la Commission en matière législative, proposer des questions à mettre à l'étude, etc..
- **Mode de scrutin.** L'adoption des contributions de la COSAC ne se faisant qu'à l'unanimité, il est normal que les textes soient formulés en termes très larges afin de tenir compte de la position de tous les États membres. Les contributions prennent ainsi le caractère de déclarations de principes très généraux.

- *Absence de concentration sur le domaine clé de la COSAC.* La COSAC a été employée pour présenter des programmes de présidence, avec invitations de ministres, etc.
- *L'image de la COSAC* comme essentiellement un forum de débats capable, dans le meilleur cas, de produire sur les sujets d'actualité de l'Union européenne des contributions formulées en termes très larges. Bien que le Règlement intérieur de la COSAC ait été amendé afin d'être mieux adapté aux possibilités offertes par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, il semble que ces possibilités ne soient pas encore fortement perçues au niveau de la conception que l'on a de la COSAC et de son fonctionnement.

En conclusion nous devons constater, comme cela a déjà été fait à la conférence de Madrid, que l'application du protocole sur le rôle des parlements nationaux impose la création d'une COSAC plus efficace.

Propositions en vue du renforcement de la COSAC

(Contributions de la COSAC et autres)

1. Introduction

Pour renforcer la COSAC il existe deux voies :

La première voie (dénommée voie 1) consiste uniquement à mieux exploiter les possibilités offertes par le traité actuel. Cette réforme, nécessaire, peut être réalisée relativement vite.

La seconde voie (dénommée voie 2) se situe dans le droit fil du travail de la Convention et de la conférence intergouvernementale qui suivra. C'est un processus qui prendra un peu plus de temps et qui, si on l'adopte, nécessitera des modifications du traité ou la conclusion de nouveaux accords politiques importants.

Les propositions suivantes concernent uniquement la voie 1.

2. Propositions

Le renforcement de la COSAC a pour but essentiel de renforcer la connaissance et l'examen par les parlements nationaux des questions européennes. A ce niveau, la COSAC est un instrument de coordination et de rassemblement qui permet aux parlements nationaux d'intensifier leurs efforts dans le cadre du traité et favorise leur coopération avec le Parlement européen.

Le renforcement de la COSAC peut comporter les initiatives et les tâches suivantes :

- Mise en place d'un petit secrétariat permanent chargé de suivre en permanence le travail législatif de l'Union européenne et d'en informer les parlements nationaux ;
- Le secrétariat peut coopérer avec le Parlement européen ;

- Le secrétariat de la COSAC recueille les résultats de l'examen des questions européennes par les parlements nationaux. Il transmet aux parlements nationaux les informations nécessaires à leurs travaux.
- Les parlements nationaux suivent régulièrement le travail législatif de l'Union européenne et se prononcent chaque fois qu'ils le jugent nécessaire sur les initiatives qu'ils estiment particulièrement importantes et dont ils désirent débattre dans un cadre élargi.
- Les parlements nationaux peuvent aussi se prononcer sur la question de savoir dans quelle mesure le principe de subsidiarité est appliqué dans telles propositions législatives importantes.
- La COSAC peut tenter d'élaborer une déclaration commune sur la base d'une synthèse des positions exprimées par les parlements nationaux. Le secrétariat de la COSAC assure le suivi des contributions par rapport aux institutions européennes et des réactions de ces dernières à ses contributions.
- La COSAC peut éventuellement établir une déclaration commune sur la base d'une synthèse des avis des parlementaires nationaux sur les livres blancs et les livres verts.
- Le secrétariat de la COSAC peut, avec l'accord de la direction politique, prendre l'initiative de contributions concernant la législation de l'Union européenne. Ces contributions sont soumises aux parlements nationaux.
- La COSAC suit les travaux d'examen des affaires européennes par les parlements nationaux et effectue des analyses comparatives à ce sujet.
- Les décisions peuvent être prises à la majorité simple d'après des modalités dont le détail est à définir. Il devra être possible d'insérer les déclarations minoritaires dans les déclarations communes.

3. Propositions concernant particulièrement l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Aux termes du protocole concernant le rôle des parlements nationaux, l'application du principe de subsidiarité est une question que la COSAC peut examiner. L'application du principe de subsidiarité est explicitement nommée dans le protocole. Cependant, il est communément admis que son examen est une question essentiellement politique.

On doit toutefois supposer que la COSAC et les parlements nationaux peuvent également examiner l'application du *principe de proportionnalité*, c'est-à-dire les questions portant sur le fait de savoir dans quelle mesure des actions sont nécessaires de la part l'Union européenne que soit atteint tel objectif du traité, et cela parce que la COSAC peut en général se saisir de questions ayant trait à la législation de l'Union européenne.

Pour que soit appliqué le protocole sur le rôle des parlements nationaux, il est essentiel que la COSAC et les parlements nationaux examinent l'application tant du principe de subsidiarité que du principe de proportionnalité dans les cas particuliers où un tel examen s'avère nécessaire.

Pour exemple on peut citer le cas où, au cours de l'examen d'une proposition d'acte législatif de l'Union européenne, un parlement national se heurte à des difficultés d'application du principe de subsidiarité (ou de proportionnalité) et désire en délibérer avec les autres parlements. Dans ce cas, il en informe le secrétariat de la COSAC qui transmet sa demande aux autres parlements et au Parlement européen, qui de son côté examine la question et en réfère à la COSAC. Celle-ci s'efforce ensuite d'établir une déclaration commune, qui sera éventuellement adoptée comme contribution de la COSAC.

S'il le désire, chaque parlement peut toutefois, pendant tout le processus, faire connaître aux institutions européennes sa position sur l'application du principe de subsidiarité dans les cas concrets qu'il examine.

Ainsi, la COSAC peut de sa propre initiative désigner un problème d'application du principe de subsidiarité et en informer les parlements nationaux ainsi que le Parlement européen, qui lui communiquent leur avis.

Cependant, il est important de faire remarquer que l'examen de ces questions par la COSAC seule peut donner lieu à des avis consultatifs de caractère politique sans effet juridique.

Si l'on veut que les contributions de la COSAC aient des effets juridiques réels, une réforme du traité s'impose. Or, les modifications du traité sont du ressort de la Convention européenne et de la conférence intergouvernementale.

Nouvelle procédure de vote au sein de la COSAC

Lors de la réunion de la COSAC au mois de mai dernier, la troïka présidentielle a été chargée d'élaborer une proposition en vue de rendre la COSAC plus efficace et plus proche des parlements nationaux. Au cours de la réunion des présidents le 16 septembre dernier à Copenhague, les perspectives d'une réforme et d'un renforcement de l'efficacité de la COSAC ont été examinées avec attention. Les présidents se sont largement accordés pour conclure qu'un des moyens d'accroître l'efficacité de la COSAC était de modifier la procédure de vote qui y ait appliquée et notamment d'abandonner la règle de l'unanimité.

La présidence de la COSAC a donc été invitée à présenter une proposition concrètes de nouvelle procédure de vote au sein de la COSAC.

Nous donnons ci-dessous un bref aperçu de la procédure de vote actuelle et des autres solutions possibles, sachant que toute modification des règles de vote nécessitera une révision du règlement de la COSAC.

1. La procédure de vote actuelle

Le règlement de la COSAC pose le principe de **l'unanimité** des délégations **présentes**, mais laisse toutefois la **possibilité d'abstention constructive**.

Aux termes des articles 10.5 et 14.3 du règlement, la règle de l'unanimité s'applique pour **l'adoption des contributions de la COSAC** et pour **la révision du règlement de la COSAC**.

Les dispositions relatives à l'unanimité sont les suivantes :

Article 10.5 (sur l'adoption d'une contribution)

"La contribution est adoptée à l'unanimité des délégations présentes à la réunion. Les abstentions de délégations n'empêchent pas l'adoption de la contribution."

Article 14.3 (sur les amendements au règlement)

"Les amendements au Règlement sont adoptés à l'unanimité des délégations présentes à la réunion. Les abstentions de délégations n'empêchent pas l'adoption des amendements."

Enfin, la majorité absolue des présidents des commissions des affaires européennes et de l'organe pertinent du Parlement européen est requise pour

certaines décisions précises relatives à la procédure, notamment pour organiser les réunions extraordinaires (article 1.2), les réunions extraordinaires des présidents (article 1.4) ou pour constituer des groupes de travail (article 1.5).

2. Propositions pour une nouvelle procédure de vote

Lors de leur réunion du 16 septembre 2002, les présidents ont largement adhéré aux propositions de vote selon le principe "un pays – une voix". Le Parlement européen aura également une voix.

Ce principe est déjà à la base de la procédure actuelle, telle qu'elle est énoncée à l'article 10.5 du règlement de la COSAC, qui requiert l'unanimité des **délégations** présentes à la réunion⁹. Un principe fondamental régit d'autre part toute coopération intergouvernementale : il s'agit en l'occurrence de la parité des voix.

3. La majorité simple

Si la COSAC adopte la règle de la majorité simple, elle s'alignera sur la CES¹⁰ et au Comité des régions¹¹. Pour ces deux institutions, la procédure de vote est rédigée à peu près en ces termes :

"Sauf disposition contraire du règlement, l'assemblée adopte ses décisions à la majorité simple des suffrages exprimés."

En d'autres termes, deux grands organes à caractère consultatif de l'Union européenne ont une procédure de vote basée sur la majorité simple.

D'autre part, la règle de la majorité simple est en général celle qui est utilisée dans la plupart des cas par les parlements nationaux. Les prises de décision à la majorité simple, à moins de circonstances très particulières, correspondent donc un usage parlementaire courant. C'est également le cas des votes au Parlement européen.

Enfin, il ressort de l'article 205, alinéa 1, du traité instituant les Communautés européennes que, même lors des votes au Conseil, la règle de base est la majorité simple, sauf stipulation contraire de dispositions précises du traité. La majorité simple est ainsi requise au Conseil pour les décisions de procédure, notamment en cas de révision du règlement du Conseil. Dans la pratique, cependant, la

⁹ Chaque parlement fixe lui-même la composition de sa délégation. On entend ici par "parlement" l'ensemble constitué par les deux chambres de l'institution concernée dans le cas des systèmes bicaméraux. Ainsi, la Constitution française énonce que "Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat".

¹⁰ Voir article 49, alinéa 2, du règlement du CES.

¹¹ Voir article 22 du règlement du Comité des régions.

procédure législative du Conseil exige le plus souvent la majorité qualifiée ou l'unanimité.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le recours à la majorité qualifiée ne paraît pas opportun. **Ceci est également valable dans le cas d'un changement du règlement intérieur, sauf en cas d'une modification de la composition de la COSAC. Dans ce cas, le consensus paraît être la meilleure solution.**

Proposition en vue de la création d' un secrétariat permanent pour la COSAC

Dans son texte de propositions du 11 juillet 2002 relatif d'une part au renforcement du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des États, d'autre part à la réforme de la COSAC, la présidence recommande l'établissement à Bruxelles d'un secrétariat réduit composé de 3 à 5 employés placés sous l'autorité d'un secrétaire général. Ce secrétariat doit entretenir une étroite collaboration avec les représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

Cette proposition a obtenu une très large adhésion des délégués à la réunion des présidents des parlements nationaux et du Parlement européen à Copenhague le 16 septembre 2002, et la conférence a demandé à la présidence de présenter un texte précisant les possibilités d'établissement de ce secrétariat.

1. Mission proposée

Le travail du secrétariat de la COSAC dépendra des tâches que la COSAC sera appelée à accomplir. Mais, comme il ressort des propositions de la présidence, il s'agira essentiellement d'un travail de coordination :

- Coordination des démarches et contributions des parlements nationaux dirigées vers les institutions européennes ;
- Préparation des projets de contribution de la COSAC concernant la législation européenne.
- Contribution à l'information des parlements nationaux par les institutions européenne et à l'échange interparlementaire des informations.
- Amélioration de la coopération, de l'information et de la coordination des parlements nationaux et du Parlement européen ;
- Amélioration et organisation des réunions de la COSAC (notamment si celles-ci ont lieu à Bruxelles)

2. Effectifs proposés

Entre 3 et 5 employés, dont un secrétaire général responsable du secrétariat. Le secrétaire général sera nommé par le plénum de la COSAC sur proposition de la troïka (une troïka éventuellement renforcée, voir note spéciale à ce sujet). Le reste du personnel sera recruté par le secrétaire général après consultation de la troïka.

Le secrétaire général travaillera en étroite coopération avec les représentants des parlements nationaux à Bruxelles afin que ceux-ci, aux termes d'un accord à

définir avec la présidence de la COSAC, l'aident dans les tâches concrètes sous la direction du secrétaire général.

3. Emplacement proposé

Comme déjà indiqué, la présidence propose de situer le secrétariat à Bruxelles pour faciliter les contacts avec les institutions européennes et tirer profit des avantages d'une étroite collaboration avec les représentants des parlements nationaux.

Pour les mêmes raisons, il conviendra d'envisager les possibilités de placer le secrétariat au Parlement européen.

D'autres lieux ont été proposés, comme le parlement belge et la Commission européenne. Ces propositions sont à considérer.

4. Coûts

Frais de personnel : On examinera le type de recrutement à appliquer : Soit un statut proche de celui des fonctionnaires européens (la question des impôts doit être examinée en détail), soit le statut appliqué aux délégués des parlements nationaux à Bruxelles, en d'autres termes le statut diplomatique.

Les frais dépendront de la taille des effectifs et de leur statut ainsi que de l'emplacement choisi pour le secrétariat et de l'accord qui sera passé avec le propriétaire ou le premier locataire des lieux.

Nouvelle composition de la présidence de la COSAC

La direction actuelle de la COSAC est conforme aux principes généraux de la présidence de l'UE. L'article 11.1 du règlement stipule en effet ceci :

“L'organe spécialisé dans les affaires communautaires de l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil de l'Union européenne assure la Présidence de la COSAC pendant cette période.”

Tout comme celle de l'Union européenne, la présidence de la COSAC est assurée par une troïka présidentielle. Celle-ci est composée de la Présidence, de la présidence sortante, de la présidence suivante et du Parlement européen (article 1.3 du règlement).

La présidence danoise de la COSAC propose de doter la COSAC d'une direction plus stable de 5 à 6 personnes qui assureraient la présidence à tour de rôle ou de manière plus permanente (élection pour 2 ans). L'objectif visé par cette proposition est d'établir la continuité et le dynamisme dans le travail de la COSAC.

Nous proposons d'adopter l'un des deux modèles de direction suivants :

Modèle 1

Dans ce modèle, la troïka présidentielle sera augmentée d'un pays de chaque “côté” de la présidence. La période pendant laquelle un pays fait partie de la troïka ainsi élargie passerait ainsi de un an et demi à deux ans et demi. Chaque membre aura alors plus de temps pour acquérir une vue d'ensemble des activités de la COSAC.

Cet élargissement de la direction à six personnes au total (le Parlement européen compris) se justifie dans la mesure où la COSAC va être amenée à exploiter davantage les moyens offerts par le Protocole. Il faut donc s'attendre à une augmentation globale de la charge de travail de la direction.

Dans le modèle 1, la *présidence* de la COSAC continue à être exercée par l'Etat membre qui assure la présidence de l'UE.

Modèle 2

Dans ce modèle comme dans le modèle 1, la troïka présidentielle est augmentée d'un pays de chaque "côté" de la présidence.

Mais au lieu de confier la *présidence* de la COSAC à l'Etat membre qui exerce la présidence de l'UE, le modèle 2 propose que le *président soit élu pour deux ans* par la COSAC. Cette règle peut être assortie de la non-rééligibilité du président sortant. La présidence de la COSAC se compose de sept personnes (le Parlement européen compris) dans ce modèle.

Le système comportant un président élu pour deux ans est, dans ce cas aussi, un choix qui répond au souci d'apporter de la stabilité, de la continuité et du progrès au travail de la COSAC.

En guise de conclusion

Si la COSAC met en place un secrétariat permanent réduit, le secrétaire général de cette unité assistera la direction et participera à ses réunions sans droit de vote, quel que soit le modèle adopté.

Propositions concernant l'organisation des réunions et la composition des délégations

1. Introduction

La réflexion concernant la fréquence des réunions de la COSAC et la composition des délégations à l'avenir doit naturellement tenir compte des **tâches** que la COSAC est censée effectuer. Il convient également de se demander dans quelle mesure on veut que la COSAC joue un rôle **actif**. Ces deux aspects du problème sont mis en débat.

À l'avenir, la structure de la COSAC pourrait comporter deux niveaux : **Un niveau politique** composé d'une troïka élargie, de la réunion des présidents et du plénum de la COSAC, agissant selon des règles générales à définir. La troïka élargie et la réunion des présidents se réunissent au besoin, alors que le plénum de la COSAC continue les réunions semestrielles. Le deuxième niveau est le **niveau administratif** composé d'un secrétariat permanent en charge de la gestion quotidienne.

On peut se demander par exemple s'il faut donner à la réunion des présidents le pouvoir d'adopter des contributions. Selon le règlement intérieur en vigueur, les contributions ne peuvent être adoptées que par les conférences de la COSAC. Si l'on veut que celle-ci joue un rôle plus dynamique, elle doit pouvoir adopter en permanence des contributions sur les initiatives de l'Union européenne, et cela plus de deux fois par an.

On peut également envisager d'instaurer la possibilité d'adopter des contributions par voie électronique en installant une structure informatique modernisée.

2. Les réunions à l'avenir

Les propositions de réforme de la COSAC présentées par la présidence visent à rendre les réunions de cet organe plus efficaces et plus performantes. La réunion des présidents du 16 septembre était unanime sur ce point.

Évitant de produire d'innombrables déclarations de principe de caractère général, la COSAC doit se concentrer sur les questions essentielles et concrètes afin de renforcer son impact et son utilité.

Note 8: Propositions concernant l'organisation des réunions et la composition des délégations

Nous proposons de prendre les mesures suivantes pour les futures réunions de la COSAC :

- On conservera le principe des réunions semestrielles. Ce nombre sera toutefois augmenté si besoin.
- La durée des réunions sera réduite à un jour. On n'exclura pas la possibilité de réunions de plus grande durée si la nature des travaux et la quantité des dossiers le nécessitent.
- Les réunions auront lieu à Bruxelles. Cette disposition permet de réaliser des économies.
- Les réunions auront lieu au début de chaque présidence afin que la COSAC et les parlements nationaux puissent être engagés aussi tôt que possible dans les processus décisionnels.
- Les réunions devront être bien préparées. L'ordre du jour se concentrera sur les domaines essentiels de la COSAC et il sera adressé suffisamment à temps aux participants avec les documents appropriés.
- La composition actuelle des délégations avec *six délégués au maximum* sera maintenue.

Note 9: Faut-il rebaptiser la COSAC pour lui donner un nom plus compréhensible et plus simple ?

Faut-il rebaptiser la COSAC pour lui donner un nom plus compréhensible et plus simple ?

Le sigle COSAC signifie **C**onférence des **O**rganes **S**pécialisés dans les **A**ffaires **C**ommunautaires. Il n'est donc compréhensible que si l'on connaît les mots à partir desquels il est formé et leur traduction.

Aussi la présidence danoise de la COSAC propose-t-elle de rebaptiser la COSAC pour lui donner un nom plus simple et plus facile à comprendre, par exemple le "Forum des parlements" ou un terme équivalent. Il s'agit de trouver un nom qui donne aux citoyens de l'Union européenne une idée claire des activités de cette assemblée.

Lors de sa création en 1989, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires était connue sous les sigles COSAC et CEAC (Conference of European Affairs Committees)

1. Une révision du traité est-elle nécessaire ?

Certains prétendent qu'une modification du nom de la COSAC n'est pas possible, cette désignation étant celle qui lui est donnée dans le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Autrement dit, l'appellation COSAC serait fixée par le traité et seule une révision du traité pourrait le modifier.

Ce point de vue n'est guère fondé. En effet, l'article 4 du Protocole utilise l'expression « ..ci-après dénommée COSAC », indiquant par là-même que le terme n'est utilisé que parce que c'est la dénomination couramment employée. Mais le texte n'impose aucune autre appellation en cas de nécessité.

Pour illustrer ce propos, on peut faire un parallèle avec le Parlement européen. Ce n'est qu'en 1987, avec l'Acte unique européen, que la dénomination « Parlement européen » a remplacé le terme « l'Assemblée » employé jusqu'en 1986 dans de Rome de 1957.

Bien que cette dénomination ait été fixée par traité, le terme usuel pour désigner "l'Assemblée" n'en a pas moins été "le Parlement européen" dès le début des

Note 9: Faut-il rebaptiser la COSAC pour lui donner un nom plus compréhensible et plus simple ?

années 60. Et c'est donc celui-ci qui, depuis, a été utilisé dans différents documents, notamment les textes juridiques¹².

Ainsi, rien ne s'est opposé à ce qu'on désigne le Parlement européen par un nom qui n'était pas celui qui figurait dans le traité.

Il nous semble donc possible de désigner la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires sous un autre nom que COSAC, bien que ce sigle soit le terme actuellement employé dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux. Celui-ci pourrait être modifié dans le cadre d'une prochaine éventuelle révision du traité.

2. Une modification du nom ne comporte aucune modification du rôle

Un autre argument parfois avancé est qu'un changement du nom pourrait faire croire à une modification ou à un élargissement du rôle de la COSAC. Ce n'est pas du tout notre intention – le rôle de la COSAC sera toujours celui qui est défini dans le protocole n° 9 du traité d'Amsterdam.

Pour ce qui est du risque qu'une modification du nom soit interprétée comme une attribution de compétences nouvelles et plus étendues, on peut dire qu'une telle erreur d'interprétation suppose que l'on ait déjà une idée précise du rôle et des compétences de la COSAC aujourd'hui. Par contre, si on ne sait pas grand-chose sur la COSAC, le fait de lui donner un nom plus compréhensible ne peut a priori que contribuer à mieux faire connaître son rôle et ses fonctions.

On peut donc dire qu'un changement de nom serait tout à fait conforme à l'objectif général de rapprocher l'Union européenne du citoyen et de la rendre plus accessible et plus compréhensible.

Nous proposons donc de poursuivre le projet visant à modifier le nom pour le rendre plus compréhensible et plus simple. La dénomination exacte pourra être décidée ultérieurement.

¹² Cf., en guise d'illustration, la « Décision des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés » du 8 avril 1965, où la dénomination « le Parlement européen » est employée.

Proposition de nouvelle stratégie informatique pour la COSAC

1. "www.cosac.org" aujourd'hui

Aujourd'hui, le site internet de la COSAC contient des informations pratiques sur la prochaine réunion COSAC de même qu'une série de documents et de renseignements sur les précédentes réunions. On y trouve également le règlement de l'organe, le protocole sur les parlements nationaux du traité d'Amsterdam, ainsi que les coordonnées des parlements nationaux des États membres et des États candidats.

2. La nécessité d'un nouveau site internet public

Le site actuel de la COSAC a besoin d'être rénové. Il doit naturellement donner le calendrier des réunions et présenter les activités de l'institution, mais il doit aussi rendre plus tangible le contrôle démocratique exercé par les parlements nationaux sur la politique européenne des gouvernements. Les citoyens doivent pouvoir observer, à partir d'un même portail, la manière dont tous les parlements nationaux examinent les dossiers européens. Parallèlement, il doit jouer le rôle de forum démocratique permettant à chacun de prendre part au débat général sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3. Le nouveau site doit être un trait d'union entre le secrétariat et les parlements nationaux

La création d'un secrétariat général de la COSAC répondra au besoin d'échange d'informations et de documents entre le secrétariat et les parlements nationaux. Comme ces échanges se font sur de nombreux supports (papier, télécopie, courrier électronique, etc.), le secrétariat et les parlements nationaux passent parfois un temps excessif à vérifier le courrier, et l'archivage de la correspondance prend aussi du temps.

¹³ Cf., en guise d'illustration, la « Décision des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés » du 8 avril 1965, où la dénomination « le Parlement européen » est employée.

C'est pourquoi nous proposons que le nouveau site constitue également l'interface entre le secrétariat et les parlements nationaux, permettant à ces derniers d'échanger directement les données au moyen des systèmes informatiques internes du secrétariat. Quant aux données confidentielles, on ne pourra y avoir accès que sur une partie du site protégée par des mots de passe et identifiant..

Nous recommandons d'adopter un format électronique commun (éventuellement XML), qui permet une communication directe entre le secrétariat et les parlements nationaux. Le choix du système garantira notamment la validité des informations, une grande rapidité dans le traitement des dossiers et une norme commune, ce qui faciliterait encore plus les communications entre la COSAC et les institutions européennes.

4. La politique en matière de langues

Comme le site internet doit fonctionner à la fois comme un site public consacré aux activités de la COSAC et comme une base de données interne, permettant au secrétariat et aux parlements nationaux d'échanger des documents, le système de navigation du site devra être disponible dans toutes les langues officielles. De même, l'ensemble des textes de référence de la COSAC - règlement, textes de traités – devront, comme c'est le cas actuellement, figurer dans toutes les langues.

Par contre, les documents en cours d'examen au sein de la COSAC seront présentés uniquement en anglais et en français (comme c'est le cas actuellement). Enfin, pour les documents élaborés par les parlements nationaux dans le cadre des travaux en cours de la COSAC, nous proposons que seul leur titre soit traduit en anglais ou en français.

Coopération entre les services administratifs des parlements nationaux, le Parlement européen et le secrétariat de la COSAC

Contexte

Dans son texte de propositions daté du 11 juillet 2002 relatif au renforcement du rôle des parlements nationaux dans la politique européenne des États et à la réforme de la COSAC, la présidence recommande de renforcer la coopération entre les services administratifs des organes des parlements nationaux spécialisés dans les affaires communautaires, le Parlement européen et le secrétariat de la COSAC afin que ces instances puissent développer et échanger leurs idées.

Le 16 septembre 2002, la conférence des présidents des organes spécialisées dans les affaires communautaires des parlements nationaux des États membres et du Parlement européen a demandé à la présidence de présenter un texte donnant des précisions sur les possibilités existant dans ce domaine.

Les perspectives de coopération

L'établissement d'un site Internet comprenant une partie ouverte et une partie fermée serait l'élément essentiel d'une telle coopération au niveau pratique (voir note spéciale à ce sujet).

Le secrétariat de la COSAC aurait un rôle de coordinateur dans le travail d'échange des informations entre les parlementaires, mais il tirerait dans une grande mesure avantage également d'une collaboration étroite entre des personnes réelles travaillant au sein des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires et au Parlement européen.

Comme c'est le cas entre les commissions, il y aura un besoin d'échange d'idées, d'analyses comparatives et de coopération entre les services administratifs des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires et le Parlement européen sur notamment les procédures administratives.

Des réunions régulières (par exemple une fois par an) entre les administrations des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires et le

Note 11: Coopération entre les services administratifs des parlements nationaux, le
Parlement européen et le secrétariat de la COSAC

Parlement européen serviront à approfondir cette coopération de manière appréciable. On pourra y aborder les questions d'intérêt commun. De telles rencontres pourront avoir lieu dans le cadre d'une réunion de la COSAC.

Les représentations des parlements nationaux auprès de l'Union européenne à Bruxelles en 2002

Lors de la réunion des présidents le 16 septembre 2002, la COSAC a décidé d'établir une présentation précise du fonctionnement actuel des régimes de représentation des parlements nationaux à Bruxelles.

1. Quels sont les parlements représentés à Bruxelles ?

Au cours des dix dernières années, six parlements nationaux ont ouvert des bureaux à Bruxelles en vue s'informer par leurs propres moyens du travail des institutions de l'Union européenne.

Il s'agit des parlements du Danemark (le Folketing, 1991), de la Finlande (l'Eduskunta, 1996), de l'Italie (Camera dei deputati 1998), de la France (le Sénat, 1999), du Royaume-Uni (The House of Commons, 1999), et de la Lettonie (Saeima, 2002).

Les parlement hollandais, slovène et lituanien projettent d'envoyer très prochainement un représentant à Bruxelles en 2003 et d'autres parlements ont exprimé leur intention ou envisagent sérieusement de désigner un représentant.

Les six premiers pays nommés ci-dessus ont des bureaux au Parlement européen à Bruxelles. Toutefois, le représentant français travaille aussi à partir du siège de la Représentation permanente du Sénat.

2. Comment sont organisés les représentations ?

Les représentations travaillent différemment les unes des autres. Ainsi, alors que les représentants du Danemark, de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Lettonie sont basés en permanence à Bruxelles, ceux du Sénat français et de la Chambre des Députés italienne font la navette entre la capitale de leurs pays respectifs et Bruxelles pour suivre les réunions des institutions européennes.

Les représentant se déplacent aussi souvent à Strasbourg afin de suivre les session mensuelle du Parlement européen. Des bureaux ont été mis à disposition au siège du Parlement à Strasbourg.

Recrutés en général dans l'administration de leur parlement, les représentants ont une solide connaissance du travail parlementaire sur les affaires européennes. Les représentants du Royaume Uni, de la Finlande, de la Lettonie, de la France et du Danemark ont un statut diplomatique et sont formellement attachés à la Représentation permanente de leur pays à Bruxelles. Cependant, ils ne reçoivent d'instructions que de leurs parlements et ne dépendent pas des représentants permanents de leurs gouvernements.

Les bureaux des parlements nationaux sont des unités assez modestes. Le représentant du Royaume-Uni, de la Finlande et du Danemark est assisté par un employé, qui réside également à Bruxelles et qui est, en ce qui concerne le Danemark et la Finlande, un stagiaire. Le bureau du Royaume- Uni emploie par contre un agent local fixe. La Lettonie envisage de son côté de porter ses affectifs à deux personnes dès que seront installés les huit observateurs nommés par le parlement de Lettonie (ce qui est prévu pour bientôt).

3. Pourquoi ouvrir un bureau de représentation nationale ?

Les représentations à Bruxelles des parlements nationaux n'ont pas pour but de prendre en charge l'obligation qui incombe aux gouvernements de les informer. En fait, elles ont pour rôle d'être "les yeux et les oreilles" des institutions nationales qui les emploient et de compléter l'information que celles-ci reçoivent des gouvernements.

Les représentations sont de petites unités qui opèrent rapidement et sont capables de fournir très vite à leurs interlocuteurs les informations nécessaires sur les nouvelles propositions législatives européennes, les questions institutionnelles importantes et autres initiatives importantes émanant des institutions européennes.

En général, elles se concentrent essentiellement sur les activités du Parlement européen et les propositions législatives ou d'autres initiatives essentielles de la Commission. Le poste d'observation bruxellois est idéal pour recueillir sur ces sujets des renseignements ou des appréciations que l'on ne peut avoir depuis les métropoles à travers l'Internet. La présence sur place au Parlement européen permet de suivre les travaux de commission de ce Parlement et d'établir des contacts avec ses employés.

De telles informations d'appoint peuvent contribuer de manière substantielle à améliorer la capacité des parlements nationaux à exercer leur droit de contrôle des gouvernements avant les réunions du Conseil des ministres.

Les représentants participent aussi à la diffusion d'informations sur leurs parlements respectifs et les commissions parlementaires aux affaires européennes, auprès des personnes intéressées à Bruxelles.

Enfin, les bureaux de représentation assistent, de manière variée, leurs parlementaires au cours des visites officielles de ceux-ci à Bruxelles. Par exemple, tous les bureaux aident leurs députés membres de la Convention lors du séjour de ces derniers à Bruxelles pour les réunions de la Convention et de ses groupes de travail.

4. Comment les représentants informent-ils leurs parlements ?

Il existe différentes méthodes pour cela, car les destinataires des rapports et les canaux de communication sont différents.

Alors que les représentants du Folketing danois, de la Chambre des Communes du Royaume Uni, du Sénat français et du parlement de Lettonie adressent leurs rapports à leurs organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires, le représentant finlandais les adresse à tout le parlement national car toutes les commissions permanentes du parlement finlandais ont le droit d'examiner les questions européennes.

Les bureaux de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Lettonie rédigent des Lettres d'Infos hebdomadaires tandis que les messages du représentant du Danemark dépendent des circonstances ponctuelles.

En général, les mémoires et rapports des représentations sont des documents internes. Toutefois, le parlement danois et le parlement finlandais envoient les mémoires et rapports aux membres danois et finlandais du Parlement Européen. Au Danemark, ces documents sont de plus publiés sur le site Internet du centre d'information et de documentation sur l'Union européenne (EU-Oplysning) géré par le Folketing.

À ces documents écrits s'ajoutent les nombreuses communications orales quotidiennes entre les administrations parlementaires nationales et leurs représentations. Ainsi, chaque semaine se tient une téléconférence réunissant le bureau bruxellois du parlement danois et de hauts fonctionnaires de l'administration des services "européens" du Folketing à Copenhague en vue d'un échange d'informations régulier sur des dossiers européens importants.

5. Que coûte un bureau de représentation d'un parlement national ?

Le coût d'une représentation parlementaire permanente à Bruxelles varie entre ± 120.000 € et ± 180.000 € par an.

Cette somme couvre le salaire du représentant et de son assistant ainsi que les frais de fonctionnement du service.

Les dépenses précises dépendent d'un certain nombre de facteurs tels que l'ancienneté du représentant (qui détermine sa rémunération), les frais de représentation encourus, etc.

Les représentants sont rémunérés conformément aux statuts de chaque pays concernant les membres de la Fonction publique travaillant dans les représentations nationales permanentes.

Les bureaux à Strasbourg et Bruxelles sont mis à disposition et à titre gracieux par le Parlement européen.

III - Accords de coopération entre les parlements nationaux et le Conseil, la Commission et le Parlement européen

Proposition d'accords de coopération entre les parlements nationaux (COSAC) et le Conseil, la Commission et le Parlement européen

Afin d'offrir aux parlements nationaux à travers la COSAC les moyens de travailler de manière optimale sur les dossiers européens, nous proposons l'établissement d'accords entre la COSAC en tant qu'organe représentant les parlements nationaux d'une part, les institutions de l'Union européenne d'autre part.

Pour garantir à ces accords le maximum de souplesse, nous proposons qu'ils soient conclus individuellement avec chaque institution (le Conseil, la Commission et le Parlement européen)

Les accords contiendront les points suivants :

1. Proposition d'accord de coopération entre la COSAC et le Conseil

- Déclaration du Conseil exprimant la volonté de ses membres d'associer autant que possible les parlements nationaux à la politique européenne. Le Conseil s'engage en particulier à suivre les lignes directrices que la COSAC lui recommandera de suivre en matière de relations entre parlement national et gouvernement.
- Observation d'un délai de 15 jours entre le moment où un texte est examiné au sein du COREPER et le moment où il est soumis à la décision du Conseil, afin que les parlements nationaux aient le temps de prendre une position à son sujet. Cette proposition a déjà été présentée à la COSAC de Versailles (en octobre 2000).
- Transmission par le Conseil à la COSAC et aux parlements nationaux des informations nécessaires, notamment les ordres du jour des réunions suivantes du Conseil que les comptes rendus desdites réunions. Ce transfert peut se faire par voie électronique.

Note 13: Proposition d'accords de coopération entre les parlements nationaux (COSAC) et le Conseil, la Commission et le Parlement européen

- Inscription pour information des contributions de la COSAC à l'ordre du jour du Conseil.
- Communications des initiatives à caractère législatif dès leur adoption définitive.
- Communication des initiatives **prises par** les États membres sur les questions ayant trait à la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune et aux questions judiciaires.

2. Proposition d'accord de coopération entre la COSAC et La Commission

- Établissement d'un point de contact interparlementaire permanent, comportant éventuellement la désignation d'un commissaire chargé des relations avec les parlements nationaux.
- Envoi des livres verts, des livres blancs et des communications de la Commission sur les initiatives législatives et les propositions d'actes législatifs proprement dits aux parlements nationaux et à la COSAC dès leur adoption par la Commission.
- Fixation de délais de renvoi par les parlements et la COSAC des résultats des consultations publiques afin qu'il en soit tenu compte dans l'examen des lois en préparation.

3. Proposition d'accord de coopération entre la COSAC et Parlement européen

- Information des parlements nationaux et la COSAC sur les questions examinées par le Parlement européen.
- Inscription des contributions de la COSAC sur la législation de l'Union européenne à l'ordre du jour du Parlement européen.
- Établissement de dispositions détaillées relatives à l'utilisation des installations du Parlement européen par le secrétariat de la future COSAC.
- Invitation des parlements nationaux à participer dans le cadre du Parlement européen aux conférences qui les concernent.

ANNEXE IV

BIJLAGE IV

CONTRIBUTION ADRESSED TO THE
CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, THE
EU'S INSTITUTIONS, THE NATIONAL
PARLIAMENTS AND THE PRESIDENCY



XXVIIth - Copenhagen - October 16-18, 2002



XXVII COSAC, Copenhagen 16-18 October 2002

Contribution

addressed to the Convention on the Future of Europe, the EU's institutions, the national parliaments and the Presidency

I. Strengthening the role of national parliaments and COSAC

1. The COSAC meeting agrees that it is necessary to involve national parliaments to a greater extent in national EU decisions in order to ensure a firmer democratic foundation for EU co-operation. The people and the democratically elected parliamentarians in the different countries will thus gain greater and more direct influence on joint European decisions, which have considerable consequences for domestic policy.

That national parliaments should be involved in the EU's activities to a greater extent is mentioned both in the Maastricht Treaty (1993) and in the Protocol on the National Parliaments annexed to the Amsterdam Treaty (1999). The role of national parliaments is furthermore dealt with in a declaration to the Nice Treaty (2000) and in the declaration from the European Council in Laeken (2001).

The European Convention is considering national parliaments' role in connection with possible future amendments to the treaty. COSAC welcomes the deliberations of the Convention and the work of the Working Groups of the European Convention on the principle of subsidiarity and the role of national parliaments.

2. COSAC expresses its reluctance to create new institutions.
3. COSAC notes that the Protocol to the Amsterdam Treaty on the Role of the National Parliaments from 1999 provides comprehensive opportunities for the national parliaments and for COSAC, that must be fully applied and strengthened.

4. A decision was made to strengthen COSAC co-operation at the COSAC meeting in Madrid 12 -14 May 2002, and the presidency troika was asked to prepare a proposal for a more effective COSAC more focused on the role of the national parliaments. The Danish COSAC Presidency therefore advanced a reform initiative for the COSAC meeting in Copenhagen on 16-18 October 2002.

II. A reform of COSAC and the establishment of a Working Group

5. During the COSAC meeting in Copenhagen a comprehensive discussion has taken place on the basis of the Danish draft proposals for COSAC reform as well as on some draft contributions.
6. On the basis of this debate and within the present treaty provisions, COSAC decides to set up a working group with the aim of continuing the Danish Presidency's reform initiative while paying attention to other proposals. The working group shall have the following tasks:
 - a. To continue the work of drafting a code of conduct setting out minimum standards for effective national parliamentary scrutiny of governments.
 - b. To draft proposals for how to change COSAC's rules of procedure concerning majority decisions.
 - c. To draft proposals on how to establish a secretariat for COSAC that ensures the necessary continuity of the work of COSAC, including possible changes in COSAC's rules of procedure.
 - d. To consider the organisation of future meetings of COSAC including the question on how to involve the sectoral standing committees as well as the composition of the delegations.
 - e. To consider the possibility of letting COSAC assess the

Commission's annual legislative programme in order to ensure its compliance with the principle of subsidiarity.

- f. To consider the possibility of giving COSAC a new and more understandable name.
 - g. To consider a new strategy for IT and administrative co-operation between EU administrative bodies in the national parliaments including the representations of national parliaments in Brussels.
 - h. To consider whether there is a need to establish co-operation agreements with the EU's institutions.
 - i. To follow the work of the European Convention and the Intergovernmental Conference.
7. The Working Group shall conclude its work before 31 December 2002. Regarding the monitoring of the work of the European Convention the Working group shall continue its work after this date. The recommendations from the Working Group shall be considered at an extraordinary COSAC meeting to be agreed by the Greek and Danish presidency.
8. The Working Group comprises the chairpersons of the Community and European Affairs Committees of the national parliaments and of the appropriate body of the European Parliament. The representatives of candidate countries' parliaments participate in the Working Group as observers.



XXVII^{ème} - Copenhague - 16-18 octobre 2002



Contribution pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, les Institutions de l'Union européenne, les parlements nationaux et la Présidence

I. Renforcement du rôle des parlements nationaux et réforme de la COSAC

1. La réunion de la COSAC convient que, pour assurer un plus grand ancrage démocratique de la coopération européenne, il est nécessaire d'impliquer plus amplement les parlements nationaux dans les décisions nationales sur l'Union européenne. Les populations et les parlementaires démocratiquement élus des différents États obtiendront ainsi une influence plus grande et plus directe sur les décisions européennes communes, dont les conséquences directes sur la politique intérieure ne sont pas négligeables.

Le traité de Maastricht (1993) et le protocole sur les parlements nationaux du traité d'Amsterdam (1999) disposent qu'il convient d'impliquer davantage les parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne. La déclaration liée au traité de Nice (2000) et la déclaration du Conseil européen de Laeken (2001) traitent également du rôle des parlements nationaux.

Dans le cadre des éventuels amendements futurs du traité, la Convention européenne aborde le rôle des parlements nationaux. La COSAC se félicite des délibérations de la Convention et des travaux des groupes de travail de celle-ci sur le principe de subsidiarité et le rôle des parlements nationaux.

2. La COSAC exprime sa réticence face à la création de nouvelles institutions.
3. La COSAC note que le protocole du traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux de 1999 offre de larges possibilités aux parlements nationaux et à la COSAC qu'il convient de mettre en oeuvre pleinement et de renforcer.
4. Lors de la réunion de la COSAC à Madrid du 12 au 14 mai 2002, il a été décidé de renforcer la coopération au sein de la COSAC. Il a été demandé à la troïka des présidents d'élaborer une proposition pour une COSAC plus efficace articulée d'avantage autour du rôle des parlements nationaux. C'est pourquoi la présidence danoise de la COSAC a présenté une proposition de réforme en vue de la réunion de la COSAC à Copenhague du 16 au 18 octobre 2002.

l'instance appropriée du Parlement européen. Les représentants des parlements des Etats candidats participent au groupe de travail à titre d'observateurs.

II. Réforme de la COSAC et établissement d'un groupe de travail

5. Dans le cadre de la réunion de la COSAC à Copenhague, les propositions provisoires de la présidence danoise sur une réforme de la COSAC et autres contributions provisoires ont été largement débattues.
6. Sur la base de ce débat et dans les limites des dispositions actuelles du traité, la COSAC a décidé d'établir un groupe de travail en vue de poursuivre l'initiative de réforme de la présidence danoise tout en restant attentif à d'autres propositions. Le groupe de travail aura pour tâches ce qui suit :
 - a. Poursuivre les travaux sur le projet de code de conduite définissant des standards minimums en vue d'un contrôle parlementaire national efficace des gouvernements ;
 - b. Élaborer des propositions sur la manière de modifier le règlement de la COSAC quant au recours aux décisions à la majorité ;
 - c. Élaborer des propositions sur la manière d'établir un secrétariat pour la COSAC qui assure la continuité nécessaire des travaux de cette dernière, y compris les modifications possibles du règlement de la COSAC ;
 - d. Débattre de l'organisation des réunions à venir de la COSAC, y compris la manière d'impliquer les commissions permanentes sectorielles et la composition des délégations ;
 - e. Envisager la possibilité de laisser la COSAC évaluer le programme législatif annuel de la Commission européenne afin de garantir sa conformité avec le principe de subsidiarité ;
 - f. Débattre de la possibilité de donner à la COSAC un nouveau nom plus compréhensible ;
 - g. Envisager une nouvelle stratégie informatique et coopération administrative entre les organes administratifs de l'Union européenne au sein des parlements nationaux, y compris les représentations des parlements nationaux à Bruxelles ;
 - h. Envisager s'il est nécessaire d'établir des accords de coopération avec les institutions européennes ;
 - i. Suivre les travaux de la Convention européenne et de la Conférence intergouvernementale.
7. Le groupe de travail doit conclure ses travaux avant le 31 décembre 2002. En ce qui concerne la surveillance des travaux de la Convention européenne, le groupe de travail poursuivra ses travaux après cette échéance. Les recommandations du groupe de travail seront considérées lors d'une réunion extraordinaire de la COSAC dont conviendront les présidences grecque et danoise.
8. Le groupe de travail comprend les présidents des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements nationaux et de

ANNEXE V

BIJLAGE V

“THE ENLARGMENT”

by Günter Verheugen – Member of the
European Commission

Günter Verheugen

~ Conference for the Applicant Countries ~

" The Enlargement "

Copenhagen, 16 October 2002

Mr President, distinguished Members of Parliament,

Ladies and Gentlemen:

The completion of accession negotiations with 10 countries is within reach. In 1993, the Copenhagen European Council opened up the perspective of membership to the countries of Central and Eastern Europe. Today, I am confident that the political vision, which guided Heads of State and Government in 1993 will become reality in Copenhagen in December 2002.

The publication of this year's progress reports and the Enlargement Strategy Paper on 9 October is a milestone on the road towards achieving one of the most difficult projects that the EU has ever undertaken. After a thorough and comprehensive analysis, the Commission is now proposing that the accession negotiations with ten candidate countries be concluded by the end of the year. The reason behind this recommendation is very simple: the countries have earned it. Through their own efforts, they have fulfilled the accession criteria.

In particular, they must honour the commitments that they have made to the EU during the negotiations.

Ladies and Gentlemen,

Our analysis is fair and it is based on objective criteria. It enables us to meet the EU's political objective of accession before the elections to the European Parliament in 2004, without sacrificing the requisite clarity. I can assure you that we have left nothing to chance; we have unequivocally pointed out all shortcomings that still need to be addressed and all areas where specific preparatory measures are still required.

Our analysis is based on a tried and tested method of assessing progress in terms of laws, regulations and other measures actually adopted and implemented. This time, we reviewed not just the previous year but the period since 1997, and we have included our prognosis for the run-up to accession.

We had to make a prognosis. The candidate countries are not required to complete their preparations until they join. However, we have to conclude the negotiations now, to allow enough time for the political decision process. Rest assured: our prognosis has a solid foundation. It relies on a sound knowledge of the pace and quality of the preparations in each of the ten countries.

“window of opportunity” for ending the decades-old conflict and providing *all* Cypriots with the chance of a better future. The conflict can be solved; it is a question of political will. As in the past, we will do all we can to facilitate the finding of a solution. The parties involved know that the EU intends to reach a decision in Copenhagen, and it will. I call on everyone involved to make one big final effort.

Overall, the Commission is of the opinion that all candidate countries have made significant progress towards meeting the Copenhagen criteria. That goes not just for the adoption but also for the implementation of Community law. It has also been gratifying to see the candidate countries honouring the commitments they gave during the negotiations. We believe that all ten countries will meet all of the Copenhagen criteria in time for accession at the beginning of 2004 as planned.

All candidate countries - with the exception of Turkey - meet the *political criteria* already. Significant progress has been made in improving the independence, transparency and efficiency of their public administrations.

In most countries, further improvements have been made to reforming and strengthening their judicial systems. In particular, further progress was made in developing and reinforcing mechanisms to ensure that court decisions are duly enforced, and in improving citizens access to justice. However, in spite of general progress with regard to the political criteria, there are still some problem areas, which we identify clearly and unambiguously. These include shortcomings in the administration, corruption, minority rights and equality issues.

Most candidate countries have now adopted a large proportion of the Community *acquis*. However, they must now make further improvements to their administrative and institutional capacity.

Ladies and Gentlemen,

This year's reports reveal the areas where a special effort is still required. In particular, certain issues have still to be addressed in agriculture, regional policy, financial control and the customs union.

The Commission will continue with its regular monitoring to track developments in these and other areas over the coming months. We will produce a final comprehensive monitoring report six months before accession.

After accession, the Commission, as guardian of the Treaties, including the accession treaties, will continue to check that EU law is being properly implemented in the new Member States.

That is why we have introduced the concept of a safeguard clause, enabling us to intervene if the *acquis* is not implemented or in case of "disturbances" on the internal market. The safety clause is particularly important in relation to the internal market.

At this point I would just like to make one thing very clear: honouring the commitments they have given is the key to further change and successful development in the candidate countries. It is in their own interests to stay on course.

This means an opportunity for the candidate countries to improve their living standards and their prospects in global competition. Candidate countries already conduct between a half and two-thirds of their trade with the EU. The rapid growth in trade has helped to develop new markets and investment. Full integration with accession, together with the adoption of common rules and standards across the world's largest single market, will further enhance the opportunities to achieve socially and environmentally sustainable growth.

On the basis of political and economic stability, the enlarged Union will be better equipped to confront global challenges. An enlarged Union will add weight to the EU's external relations, in particular to the development of a common foreign and security policy. Improved co-operation between current and future Member States will help combat international crime and terrorism.

We must also make every effort to keep the public in the current and future Member States informed about the enlargement and to win their support for it. This remains one of the most important objectives in the next stage, up to accession and beyond.

Parliaments have a decisive role to play here and I would encourage you all to contribute to the wider debate, with those in favour of enlargement but also those who are still sceptical.

It should not come as a surprise to anyone that this scepticism still exists. What worries me most is the clear lack of information in many of the Member States. Everyone in political office should understand that enlargement will become a highly topical domestic issue everywhere as soon as the treaties are signed, if not before. We must

do all we can to ensure that people do not feel that if they have been backed into a corner or are having unreasonable demands placed on them when it comes to deciding on accession at national level. What is needed is information, information and more information. It *is* available. We just need to make sure that the public use it. The chances of a successful enlargement are slim if the public is badly informed or not informed at all.

The goal of voters from 25 Member States from northern, eastern, southern and western Europe taking part in the next set of European elections, is now within sight. Let us achieve that goal of a united, democratic Europe, together with our neighbours in central, eastern and southern Europe.