

**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

<b>I - Renforcement du rôle des parlements nationaux.....</b>	<b>3</b>
1. Le renforcement du rôle des parlements nationaux en général et par rapport aux gouvernements .....	4
<b>II - Réforme de la COSAC .....</b>	<b>8</b>
2. Domaine de compétence de la COSAC .....	9
3. Qu'a fait la COSAC jusqu'à présent ? .....	15
4. Propositions en vue du renforcement de la COSAC.....	18
5. Nouvelle procédure de vote au sein de la COSAC .....	21
6. Proposition pour un secrétariat permanent pour la COSAC.....	24
7. Nouvelle composition de la présidence de la COSAC .....	26
8. Propositions concernant l'organisation des réunions et la composition des délégations .....	28
9. Faut-il rebaptiser la COSAC pour lui donner un nom plus compréhensible et plus simple ? .....	30
10. Proposition de nouvelle stratégie informatique pour la COSAC .....	32
11. Coopération entre les services administratifs des parlements nationaux, le Parlement européen et le secrétariat de la COSAC.....	34
12. Les représentations des parlements nationaux auprès de l'Union européenne à Bruxelles en 2002 .....	36
<b>III - Accords de coopération entre les parlements nationaux et le Conseil, la Commission et le Parlement européen .....</b>	<b>40</b>
13. Proposition d'accords de coopération entre les parlements nationaux (COSAC) et le Conseil, la Commission et le Parlement européen.....	41

# **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 parlement

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

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 européenne<sup>1</sup>.

## **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.

---

<sup>1</sup>Le 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.

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

### **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 3<sup>2</sup> 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”.

---

<sup>2</sup> 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 ans<sup>3</sup>. 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 consultation<sup>4</sup>.

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 Internet<sup>5</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Cf. la contribution de la XXIV<sup>ème</sup> 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 »

<sup>5</sup> <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.<sup>6</sup>

**”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 Conseil<sup>7</sup>. La COSAC de Stockholm de mai 2001 a repris cette constatation.

---

<sup>6</sup> 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 ;

<sup>7</sup> Cf. proposition de modification du protocole, adoptée par la XXIIIème COSAC de **Versailles en octobre 2000**, point 5, 3<sup>ème</sup> 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 <sup>8</sup>, 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 le COSAC au titre du présent point”.

**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.

---

<sup>8</sup> ” 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.).

## Note 2: Domaine de compétence de la COSAC

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 réunion<sup>9</sup>. 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 CES<sup>10</sup> et au Comité des régions<sup>11</sup>. 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

---

<sup>9</sup> 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”.

<sup>10</sup> Voir article 49, alinéa 2, du règlement du CES.

<sup>11</sup> 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 juridiques<sup>12</sup>.

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.

---

<sup>12</sup> 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.

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 parlements 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 représentants se déplacent aussi souvent à Strasbourg afin de suivre les sessions mensuelles 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.
- 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.