

Le 11 mai 2001

Résumé des discussions à la réunion du Groupe de travail de la COSAC, réunion tenue le 9 avril 2001

Suite à la discussion à la COSAC de Versailles COSAC, la Présidence française a effectué une enquête sur la création d'un groupe de travail aux termes de l'Article 1.5 du Règlement intérieur. Selon les conclusions de cette enquête, la majorité des délégations sont en faveur de la création d'un groupe de travail pour approfondir l'étude du rôle des parlements nationaux. Lors de la réunion de la troïka en février, il a été décidé de mettre en place un tel groupe de travail composé d'un délégué par chambre parlementaire des États membres et de deux délégués du Parlement européen. Il a été décidé d'organiser une réunion le 9 avril à Stockholm.

Pour préparer cette réunion, la Présidence suédoise de la COSAC a effectué une enquête sur les préparatifs, les mesures, etc. qui, suite à la Déclaration de Nice, se déroulent dans les parlements nationaux. Les participants ont également reçu préalablement à la réunion un document pour discussion et un rapport de M. Maurer.

La réunion a commencé, comme prévu, le 9 avril. L'ordre du jour et la liste des participants à cette réunion sont annexés à ce résumé.

Après une introduction par M. Lekberg, le président, M. Maurer, chercheur confirmé et maître de conférences aux universités de Cologne et d'Osnabrück, a présenté un rapport traitant des résultats obtenus dans le cadre d'un vaste projet de recherche effectué à l'université de Cologne qui s'interroge sur la mise en œuvre entre 1999 et aujourd'hui du Protocole d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

M. Maurer a expliqué que l'une des préoccupations majeures du projet était de collecter des informations fiables sur le modèle optimal pour le contrôle parlementaire dans les affaires européennes et ceci explique l'examen du niveau unilatéral de contrôle. Il a souligné les aspects suivants :

Le contrôle de votre gouvernement dans les affaires européennes exige de l'information. La première question porte sur l'objet de l'information. Ceci soulève les questions de la nature des informations gouvernementales reçues en temps utile par le parlement, des informations reçues par le parlement au titre du premier pilier dans la Communauté européenne, et des informations reçues au titre des deuxième et troisième piliers. Le contenu de l'objet de l'information doit également examiner dans quelle mesure les gouvernements

veulent et peuvent renseigner les parlements nationaux sur leurs propres perceptions des propositions reçues. Le second item porte sur toutes les questions afférentes au timing et au management. Ce Protocole prévoit une procédure de six semaines. Nous devons aussi nous demander dans quelle mesure les parlements nationaux reçoivent les propositions en temps utile. Est-ce que ces procédures de six semaines conviennent pour chacun des trois piliers ? Est-ce que ces procédures conviennent, non seulement pour le commencement officiel du processus de contrôle, mais aussi pour le commencement inofficiel ? Est-ce que les gouvernements veulent et peuvent, dans le cadre de la procédure de codécision, soumettre aux parlements nationaux tous les éléments à chaque stade de la codécision ? Troisièmement, est-ce que les parlements nationaux sont en premier lieu véritablement intéressés de recevoir également toute l'information fournie aux processus informels par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la codécision, toute l'information fournie par les réunions du trilogue, etc. ? Ils devraient être intéressés, parce que ce qui se passe dans les réunions du trilogue est essentiel pour la conciliation. Deuxièmement, est-ce qu'il y a, à supposer que les parlements nationaux soient intéressés, un quelconque gouvernement qui veuille réellement informer son parlement de la teneur des entretiens au trilogue ? Le projet finalement ne considère pas seulement l'impact du contrôle parlementaire vis-à-vis du gouvernement, mais également l'impact de la transposition des affaires européennes à l'opinion publique nationale. Il a continué ainsi :

Considérant le Protocole d'Amsterdam, nous avons envisagé un modèle idéal de contrôle parlementaire. Or, chaque parlement national est doté de procédures différentes. À l'aide de ce modèle idéal nous avons voulu montrer d'abord quelles conclusions pouvaient être tirées de ce projet. Si vous comparez ce modèle idéal avec les modèles réels dans les quinze parlements, vous n'aboutirez pas à un modèle uniforme. Vous constaterez qu'il n'a pas ici une réponse commune. Si vous vous penchez sur le niveau européen, vous observerez combien il est dynamique. Durant l'espace de 50 ans il y a eu au moins six réformes des traités et ce système est à la fois très dynamique et transparent. Si vous suivez l'évolution du Parlement européen du traité de Rome aux traités d'Amsterdam et de Nice, vous devrez admettre l'expansion de ses pouvoirs et l'ampleur de ses résultats. Si vous comparez ce dynamisme à l'échelon européen avec celui aux niveaux nationaux, nous n'avons pas identifié de systèmes parlementaires nationaux que vous pouvez trouver très dynamique. Nous pensons qu'il y a dans chaque système national un processus en cours d'adaptation des parlements nationaux aux défis provenant de la scène de Bruxelles. Ces défis ne sont pas seulement transmis, mais créés sur place, vu que chaque parlement national ratifie le défi. Chaque parlement national tente de faire face à ces procédures nouvelles provenant de Bruxelles en réévaluant l'originalité et les traditions des parlements nationaux des États membres en fonction de certaines forces nouvelles venues de Bruxelles.

M. Maurer a également mentionné ce qui pourrait être intéressant pour le débat sur l'institution d'une deuxième chambre, une chambre de la subsidiarité ou avec un titre autre, à savoir que si vous voulez mettre en place ce deuxième ou troisième niveau, vous devez concernant certains aspects

du contrôle parlementaire, prévoir des pratiques plus ou moins harmonisées parmi les parlements nationaux. Par exemple, le délai moyen pour la réception par les parlements nationaux des documents communautaires en provenance de Bruxelles, varie, selon les informations fournies par les parlements nationaux, pour un groupe de parlements entre dix jours et deux semaines et pour un autre groupe entre quatre et cinq semaines. M. Maurer a mentionné ensuite un autre problème, à savoir la fréquence des réunions des Commissions des affaires européennes :

À nouveau, vous pouvez considérer simplement la fréquence des sessions du Parlement européen et le mandat de parlementaire européen devenant un emploi à temps plein. Vous disposez seulement d'un temps réduit pour vous rendre dans votre circonscription électorale. Si vous siégez dans l'une des commissions techniques dotées de la codécision, vous devenez un expert technique travaillant quotidiennement avec le Conseil. Si vous instituez maintenant une seconde chambre où sont représentés les parlements nationaux, celle-ci devrait en quelque sorte être plus efficace et prouver être supérieure à la pratique du contrôle parlementaire, qui s'opère présentement dans l'Union européenne. Encore une fois, la fréquence des réunions des Commissions des Affaires européennes constitue est un sujet épineux. À nouveau, vous voyez la grande différence dans l'Union européenne entre les parlements qui se réunissent deux fois par semaine et ceux comme le parlement grec qui s'assemble seulement lors de circonstances spéciales, mais non pas de manière régulière. Si vous voulez instituer un mécanisme permanent sous forme de deuxième chambre, chambre subsidiaire, et si vous voulez que ce corps fasse preuve d'efficacité, soit un autre agent de transposition de la démocratie dans l'Union européenne, il est non seulement nécessaire que les délégués de parlements se réunissant très fréquemment, qui sont très intéressés par les Affaires européennes se rencontrent dans ce nouvel organe, mais il faut aussi que les autres parlements soient représentés. On imagine mal des membres du parlement grec présents dans ce nouvel organe. Encore une fois, il ne s'agit ici que d'un parlement non représenté dans ce corps, qui a des difficultés avec sa légitimité. Le Parlement européen est alors plus légitime dans la présentation des vues européennes.

M. Maurer a enfin invoqué l'impact des parlements nationaux. Il a précisé :

C'était très intéressant de constater que l'impact des parlements nationaux dans le processus de contrôle vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs a au fil des ans augmenté beaucoup dans le cas de quelques parlements. Notre examen a porté d'abord sur le Bundestag allemand. Vous pouvez voir que le Bundestag a évolué d'un pouvoir législatif faible à celui de décideur politique, qui officiellement du moins peut infléchir les vues du gouvernement. Les mêmes modifications sont intervenues en France à l'Assemblée nationale et au Sénat. Si vous comparez en France la situation en 1979 avec celle d'aujourd'hui, vous noterez que le parlement pèse sur les politiques. La différence entre l'influence politique et la décision politique réside dans le pouvoir des parlementaires dans ce dernier cas de changer l'orientation initiale du gouvernement, tandis qu'un parlement d'influence peut dire non, mais la suite dépend du gouvernement. Transposez ceci à

la discussion sur la deuxième ou la troisième chambre. Si vous deviez instituer cette chambre, le premier grand débat porterait sur son degré d'ouverture au public. Comment est-ce que cette enceinte pourrait être ouverte au public ? Ce serait par l'intermédiaire du Parlement européen, puis vous n'avez pas besoin d'une troisième chambre, d'une seconde chambre. Ensuite le Parlement européen fournira tout. Si cette nouvelle chambre est indépendante, elle peut affronter les mêmes difficultés que le Comité des régions. En théorie c'est beau avec une nouvelle chambre, parce qu'elle représente les régions et les échelons locaux. etc. Mais en pratique, si vous interrogez l'homme de la rue et comparez son identification avec le Parlement européen, qui n'est naturellement pas excellente, avec celle du Comité des régions et les membres du Comité des régions, l'identification avec le Comité des régions sera naturellement beaucoup plus faible. Ceci pourrait être l'un des premiers problèmes posés à ce nouveau corps des parlements nationaux. Telles sont les conclusions du projet de recherche.

Le débat suivant la présentation de M. Maurer a traité essentiellement des avantages et inconvénients d'une seconde (troisième) chambre. Certains délégués y voient seulement un échelon politique additionnel et une institution supplémentaire qui compliquerait davantage le processus sans légitimer davantage les décisions prises. Selon d'autres avis, cette démarche permettrait d'améliorer la démocratie dans l'Union et de relever la position des parlements nationaux. Des délégués ont estimé que moyennant une constitution qui clarifie la répartition des missions entre les divers niveaux de l'UE et qui assigne à chaque institution un rôle spécifique, une deuxième chambre deviendrait inutile – créer une autre institution n'aiderait pas aussi longtemps que sa fonction resterait inconnue. D'autres participants ont pensé qu'une deuxième chambre servirait simplement à faire observer le principe de subsidiarité. Des intervenants ont, au lieu de l'institution d'une deuxième chambre, plaidé pour un renforcement de la COSAC. Une autre proposition a porté sur l'aménagement de rapports plus structurés et réguliers des parlementaires européens avec leurs parlements nationaux respectifs.

Les autres sujets soulevés durant le débat ont été respectivement la signification des diverses formations politiques représentées dans un parlement, le conflit entre majorité et opposition et le fait qu'il faille également prendre en compte les parlements régionaux. Des orateurs ont souligné l'importance d'impliquer des Commissions autres que celles des Affaires européennes, ainsi que l'utilité de réunions tenues par ces Commissions au Parlement européen ou dans des parlements nationaux. Plusieurs délégués ont également émis des observations au sujet de la description faite par M. Maurer, dans son document, du mode de contrôle pratiqué par les divers parlements nationaux. Des ajustements et des corrections ont été suggérés et M. Maurer a promis d'en tenir compte.

Après cette discussion M. Maurer a prononcé quelques remarques en guise de conclusion. Il a demandé :

« Si les parlements nationaux veulent être présents sur la scène de Bruxelles au niveau du Conseil, et s'ils veulent participer non seulement comme

contrôleurs, mais peut-être aussi comme décideurs politiques, pourquoi ne pas adopter ce processus de participation qualifiée ? » Ceci exige naturellement une réforme de traité; vous devez réformer l'article sur la composition du Conseil, passant de la formulation *le Conseil est composé de membres à l'échelon gouvernemental* (traduction libre de l'anglais) à celle *le Conseil est composé de membres parlementaires, y compris des représentants gouvernementaux*. Puis il appartient à chaque parlement et à chaque gouvernement de décider si le sujet traité requiert la présence d'un ministre ou d'un parlementaire. Cela est naturellement très simpliste. Si vous repensez au Conseil : ses travaux ne sont pas le fait des ministres, car quelque 80 pour cent sont préparés au stade des groupes de travail. Puis comment déléguer des parlementaires aux groupes de travail ? C'est la question la plus grave qui se pose aux parlements, non pas ce qui se déroule au stade du Conseil, mais comment les parlements nationaux peuvent suivre ce qui se passe avant une réunion du Conseil ? On s'imagine mal une représentation parlementaire aux groupes de travail, aux réunions du Coreper. C'est un grand problème.

De plus, a-t-il ajouté, l'une des fonctions originales des parlements nationaux dans ce processus d'intégration est d'expliquer ce processus aux citoyens et de le leur rendre transparent. Ce serait faux de simplement blâmer Bruxelles des nombreux niveaux de système, car ce dernier est le résultat d'une décision commune des 15 ministres et d'une délégation du Parlement européen avec un observateur ou un médiateur délégué par la Commission européenne. Ce n'est pas simplement la Commission européenne qui dicte les lois européennes, tel n'est pas le cas. Maintenant les oppositions parlementaires trouvent parfois commode de pratiquer ce jeu. Une question importante posée, à mon avis, par ce processus vers 2003 ou 2004 n'est pas de savoir jusqu'à quel degré il convient d'institutionnaliser une autre forme de contrôle, mais d'examiner davantage la véritable fonction des parlementaires européens et des parlementaires nationaux dans le cadre d'un processus où il n'est pas possible de distinguer simplement entre les éléments nationaux, européens et régionaux. Pareille distinction n'est plus opérante.

L'item suivant à l'ordre du jour était un rapport sur les réponses au questionnaire. M. Lekberg a remercié chacun de sa participation au questionnaire et il a invité les participants à lire le résumé des questions diffusé et à s'en inspirer.

Puis M. Hegeland a été prié d'introduire un document de discussion sur les parlements nationaux et l'Union européenne. Il a conclu des réponses au questionnaire que les parlements nationaux ont en fait été actifs dans les précédents débats institutionnels. Quelques parlements, en fait un certain nombre, ont déjà entrepris des activités suite à la Déclaration de Nice, et d'autres mesures sont programmées. La conclusion qui en découle est que les parlements suivront de près le débat sur l'avenir de l'Union. Ainsi des audits publics seront organisés et quelques parlements ont ouvert des sites web où les citoyens peuvent au parlement exprimer leurs points de vue. Les

parlements feront très probablement des rapports, sous des formes variées, concernant les sujets évoqués dans la Déclaration de Nice. M. Hegeland a aussi discuté l'idée d'une convention :

Des Commissions des Affaires européennes soutiennent l'idée de mettre sur pied une convention pour stimuler les débats. Si un pareil organe était institué, le rôle des parlements nationaux pourrait naturellement être envisagé sous une variété d'angles. Par exemple, dans quelle mesure est-ce que les membres auraient à parler au nom de leurs parlements respectifs ? Quel nombre de membres devrait représenter chaque parlement national ? Un autre aspect porte sur l'importance d'impliquer dans le débat les parlements des pays candidats, ce avec ou sans convention. Les parlements régionaux de pays européens pourraient également remplir un rôle dans le débat. L'un des thèmes cités dans la Déclaration de Nice porte sur la délimitation des pouvoirs, reflétant le principe de subsidiarité. Ce sujet intéresse donc tout spécialement les parlements régionaux.

M. Hegeland a souligné que la COSAC et ce groupe de travail ont constitué une enceinte dans laquelle d'une part les membres des Commissions des Affaires européennes des parlements nationaux, tant des États membres que des pays candidats, d'autre part des membres du Parlement européen ont pu examiner le développement futur de l'Union. La COSAC est reconnue par le Traité et elle continuera à se réunir durant chaque présidence. Il a continué ainsi :

Ses structures opérantes sont en place et sa troïka assure la continuité. La rotation de la Présidence de la COSAC a pour effet d'éclairer les divers aspects. Il faut aussi se rappeler que la taille des délégations à la COSAC, soit de six membres, garantit l'expression de la pluralité des vues politiques des pays représentés, ce qui n'est pas le cas lorsqu'un seul membre représente une Commission. Selon le Règlement interne, la COSAC peut, comme nous l'avons déjà fait, décider de mettre en place un groupe de travail pour étudier un sujet particulier lié aux activités de l'Union européenne. Une possibilité serait que la COSAC lors de sa réunion en mai décide de mettre sur pied un groupe de travail, sur des bases plus permanentes, afin d'examiner les thèmes mentionnés dans la Déclaration de Nice. Ceci pourrait être lié à une programmation à plus long terme de la COSAC.

M. Hegeland a également mentionné une lettre de la Délégation danoise qui propose l'extension de la coopération de la COSAC pour inclure les principes fondamentaux d'une coopération entre les Commissions permanentes (par exemple en matière d'environnement, d'agriculture, de transports, etc.).

En conclusion, il a souligné l'importance que l'UE fonctionne en sorte de permettre à chaque parlement national de traiter les sujets européens selon son propre choix. Ceci peut exiger plus de transparence de la part de l'UE, plus de réformes et une plus claire division des responsabilités.

Durant le débat qui a suivi, plusieurs orateurs ont exprimé le grand plaisir éprouvé avec le document de discussion.

La proposition danoise portant sur des réunions entre les Commissions permanentes a également fait l'objet de discussions. Des intervenants ont douté de l'opportunité pour la COSAC d'examiner ceci, vu qu'il appartient aux Commissions permanentes d'en discuter. L'organisation de pareilles réunions peut être compliquée, est-il estimé, car les parlements organisent différemment leurs commissions permanentes. D'autres orateurs ont pensé par contre que l'idée était valable de structurer davantage les réunions des Commissions permanentes, vu d'une part la nécessité d'examiner de nombreuses questions plus spécialisées et d'autre part la meilleure aptitude à cet effet des Commissions permanentes des parlements nationaux. Un renforcement du Protocole d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux a même été suggéré avec une codification des réunions entre les Présidents des parlements dans l'Union européenne ainsi que les réunions entre d'autres Commissions permanentes. Une autre suggestion a été l'identification de meilleures manières pour collaborer avec le Parlement européen et l'amélioration des réunions de Commissions avec le Parlement européen, amélioration en termes de fréquence périodique, d'ordres du jour plus élaborés, etc.

Un autre sujet discuté était de savoir si le groupe de travail doit continuer ses activités jusque en 2004 au moins. Des délégués ont plaidé pour une continuation des travaux dans le groupe, tandis que d'autres délégués ont été plus hésitants vue l'éventuelle mise en place d'une convention nouvelle. Une autre suggestion a été de confier à la troïka de la COSAC le soin de discuter des points spécifiques. Concernant la mise en place d'une nouvelle convention pour préparer la prochaine CIG, plusieurs orateurs y étaient en faveur (à savoir le Luxembourg, l'Italie (le Sénat), le Parlement européen), tandis que d'autres estimaient qu'il convient d'utiliser la COSAC à cet effet.

M. Lekberg a résumé la discussion et expliqué que le document de discussion sera révisé, puis soumis à la COSAC lors de sa réunion en mai.

Le dernier item à l'ordre du jour était une discussion sur une éventuelle contribution de la COSAC. Les délégués du Portugal et du Bundestag d'Allemagne ont exposé brièvement leurs propositions pour une contribution de la COSAC. M. Lekberg a conclu la réunion en promettant à toutes les délégations la diffusion pour avis d'une contribution provisoire de la Présidence, puis il a souhaité à tous la bienvenue à Stockholm en mai.

Draft agenda for COSAC Working Group Meeting April 9

1. Adoption of the agenda
2. Report from Andreas Maurer, Senior Research Fellow and Lecturer, on research project on national parliaments and the European Union.
3. Report from answers on questionnaire
4. Discussion document on National Parliaments and the European Union
5. Proposal from Denmark on permanent COSAC Working Group
6. Possible Draft COSAC Contribution
7. Other business

Projet d'ordre du jour de la réunion du groupe de travail de la COSAC 9 avril

1. Adoption de l'ordre du jour
2. Rapport d'Andreas Maurer sur un projet de recherche sur les parlements nationaux et l'Union européenne
3. Rapport sur les réponses au questionnaire
4. Document de discussion sur Les Parlements nationaux et l'Union européenne
5. Proposition du Danemark d'un groupe de travail permanent de la COSAC
6. Discussion sur une éventuelle contribution de la COSAC

Questions diverses

**Liste de participants à la réunion du groupe de travail de COSAC
 Stockholm 8 - 9 avril 2001**

| | Delegations | Fonctionnaires |
|--|--|--|
| Allemagne Bundestag Bundesrat | - - | Michael Fuchs Regine Gautsche |
| Autriche Nationalrat Bundesrat | Karl Schweitzer Albrecht Konecny | Gerhard Koller |
| Belgique Ch. des Représentants Sénat | Herman De Croo Philippe Mahoux | Roel Jansoone Michel Vandeborne |
| Danemark Folketinget | Elisabeth Arnold | Björn Einersen |
| Espagne Congr. de los Diputados | Josep Borrell | Pablo Garcia Mexia Guillermo Martinez |
| Finlande Eduskunta | Matti Vanhanen | Pekka Nurminen |
| France Assemblée Nationale Sénat | Maurice Ligot Hubert Haenel | Christophe Lescot Jean Laporte |
| Grèce Vouli Ton Ellinon | Dinos Vrettos | Christina Vrettou |
| Irlande Dail Éireann Seanad Éirann | Bernard J Durkan | Brian Cahalane Helen Keogh |
| Italie Camera dei Deputati Senato | Giovanni Saonara Francesco Bortolotto | Gianfranco Neri Marco D'Agostino |
| Luxembourg Ch. de Députés | Ben Fayot | Marianne Weyer |
| Parlement européen | David Martin Guido Podesta | Sten Ramstedt Philippe Ventujol Maria Odilia Henriques |
| Pays-Bas Tweede Kamer Eerste Kamer | Frans Timmermans Wim Van Eekelen | Leo Van Waasbergen |
| Portugal Ass. de República | Manuel dos Santos | Maria Teresa Paulo |
| Royaume-Uni House of Commons House of Lords | Jimmy Hood Lord Tordoff | Dorian Gerhold Thomas Mohan |

Suède
Riksdagen

Sören Lekberg
Göran Lenmarker

Université
de Cologne

Andreas Maurer

Interprètes

Vincent Buck
Villy Wisser