

Groupe de travail IV « Le rôle des Parlements Nationaux »

objet : **Projet de rapport final du Groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux**

De la part du Président du groupe, veuillez trouver ci-joint le projet de rapport final du Groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux. Le texte sera discuté lors de la réunion du 10 octobre 2002.

PROJET

RAPPORT

du: Groupe de travail IV – Le rôle des parlements nationaux

à: la Convention

Objet: **Rapport final du Groupe de travail IV sur le rôle des parlements nationaux**

I. Introduction

1. Sur la base du mandat qui lui a été confié (CONV 74/02), le Groupe de travail a examiné le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Pour la poursuite de ses travaux, le Groupe a tenu compte de l'importance, désormais reconnue, d'assurer une plus grande participation des parlements nationaux aux travaux de l'Union européenne, telle qu'elle était exprimée dans la déclaration n° 13 des chefs d'État et de gouvernement, annexée au traité de Maastricht et dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam. Le Groupe a également tenu compte de la déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, qui invitait les parlements nationaux à participer au débat sur l'avenir de l'Union et, enfin, des questions spécifiques posées dans la déclaration du Conseil européen de Laeken sur l'avenir de l'Europe, en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux dans les efforts déployés pour renforcer la légitimité démocratique de l'UE.
2. Le Groupe de travail a tenu 9 réunions dont une réunion conjointe avec le Groupe I sur le principe de subsidiarité; les membres du groupe ont participé activement aux travaux, présentant [de nombreuses] [28, à la date du 3 octobre] contributions écrites. Le groupe a entendu un exposé de M. Andreas Maurer (maître de conférence à l'Université de Cologne) sur le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne ainsi qu'un exposé de M. Michel Barnier, membre de la Commission, consacré notamment à la mise en œuvre du protocole d'Amsterdam. Les membres du groupe ont également présenté des exposés dans des domaines relevant de leur compétence.

Le président du groupe s'est rendu au Parlement finlandais à la demande du président de la Grande Commission.

3. Il est possible de répartir les travaux du Groupe en trois volets séparés:
- le rôle des parlements nationaux en matière de contrôle des gouvernements (systèmes de contrôle nationaux)
 - le rôle des parlements nationaux dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité
 - le rôle et la fonction des réseaux ou mécanismes multilatéraux pour la participation des parlements nationaux au niveau européen.

Le présent rapport décrit, dans leurs grandes lignes, les résultats des travaux du groupe de travail sur ces trois questions principales et présente un certain nombre de propositions spécifiques. Il contient également certaines recommandations à caractère plus général.

II. Observations générales concernant le rôle des parlements nationaux dans l'UE

4. Les discussions au sein du groupe ont donné lieu à un certain nombre d'observations à caractère général. Les membres du groupe sont convenus que les parlements nationaux ont un rôle spécifique à jouer au sein de l'UE, et qu'une participation accrue des parlements nationaux contribuerait à renforcer la légitimité démocratique de l'Union et à la rapprocher des citoyens. L'"ancrage" de l'UE dans les États membres a été jugé d'une importance majeure pour la réalisation de ces objectifs. À cet égard, le groupe de travail a souligné qu'il ne s'agissait pas ici d'une concurrence entre d'un côté les parlements nationaux et, de l'autre, le Parlement européen. Chacun d'entre eux joue un rôle distinct mais tous deux partagent l'objectif commun de rapprocher l'UE des citoyens et de contribuer ainsi au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union.
5. Sur la base de ces observations générales, le groupe de travail recommande à la Convention de veiller à ce que le futur traité comporte une reconnaissance claire du rôle des parlements nationaux [par le biais d'une formule spécifique à insérer dans le (préambule) du traité constitutionnel]. À cet effet, une telle formule devrait tenir compte, comme c'est le cas pour le protocole annexé au traité d'Amsterdam, du fait que les dispositions prises au niveau européen visent à faciliter la participation des parlements nationaux, sans porter atteinte aux dispositions constitutionnelles en vigueur au niveau national.
6. Tout en reconnaissant que des mesures ont été prises par le passé pour encourager une participation et une sensibilisation accrues des parlements nationaux à l'égard des activités de l'UE, notamment par le biais des dispositions du Protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam), le groupe de travail a estimé qu'un certain nombre de mesures

pourraient permettre d'améliorer encore la situation.

7. À cet égard, le groupe de travail est convenu de ce qu'une plus grande ouverture et une plus grande transparence dans les travaux du Conseil étaient indispensables pour faciliter et améliorer une participation active des parlements nationaux au sein de l'UE. Le groupe de travail a estimé que les mesures adoptées lors du Conseil européen de Séville constituaient un important pas en avant (session ouverte du Conseil lorsque le Conseil statue conformément à la procédure de codécision). Le groupe de travail a par ailleurs estimé qu'il était nécessaire de poursuivre les efforts pour aller vers une plus grande ouverture et une plus grande transparence et pour faire en sorte que les procès verbaux des sessions du Conseil soient transmis aux parlements nationaux.
8. Le groupe de travail recommande les mesures suivantes:
 - *Le futur traité constitutionnel devrait [dans son préambule] reconnaître expressément qu'il importe que les parlements nationaux participent activement aux activités de l'Union européenne et [qu'ils ont un] [qu'il leur appartient d'agir dans le cadre de leur] lien direct avec les citoyens.*
 - *Le Conseil devrait assurer la publicité de ses travaux dans tous les cas où il exerce sa fonction législative, c'est-à-dire lorsqu'il n'agit pas dans le cadre de la procédure de codécision. [Les résultats de ses travaux devraient être communiqués directement aux parlements nationaux, parallèlement à leur transmission au gouvernement.]*

III. Systèmes nationaux de contrôle

9. Le groupe est convenu de ce que l'influence des parlements nationaux dans le cadre des affaires européennes passait principalement par un contrôle efficace de l'action exercée par leur gouvernement au niveau européen. Il a également été reconnu que les différents systèmes nationaux de contrôle parlementaire reflétaient la diversité des dispositions régissant les relations entre gouvernements et parlements nationaux conformément aux exigences constitutionnelles de chaque État membre, et qu'il ne serait pas judicieux de prescrire au niveau européen la manière dont ce contrôle doit être organisé.

10. Il a toutefois été jugé utile d'examiner les différents systèmes nationaux afin d'essayer de recenser les meilleures pratiques et de fixer des normes minimales. À cet égard, le groupe a entendu des exposés sur les systèmes utilisés en Finlande, en Suède, au Danemark et en France. Plusieurs autres membres du groupe ont présenté des exposés sur les systèmes nationaux de contrôle en vigueur dans leurs pays respectifs. Sur la base de cet échange d'informations, il est apparu clairement que les systèmes en vigueur diffèrent considérablement quant à leur étendue et leur efficacité. Le groupe a recensé un certain nombre de facteurs fondamentaux ayant une incidence sur l'efficacité du contrôle, tels que:
- l'obtention en temps utile des informations et leur qualité;
 - avant et après les sessions du Conseil, la régularité des contacts avec les ministres et des auditions de ces derniers;
 - la participation active des comités sectoriels/permanents au processus de contrôle;
 - la régularité des contacts entre les parlementaires nationaux et les membres du Parlement européen;
 - la disponibilité de personnel de soutien, y compris la possibilité d'avoir une représentation à Bruxelles.
11. Le groupe a reconnu que, même lorsque les parlements nationaux étaient habilités à contrôler l'action de leur gouvernement, ils n'exploitaient pas pleinement cette possibilité. Le groupe de travail est convenu qu'un échange d'informations plus systématique entre les parlements nationaux quant aux méthodes et aux expériences acquises pourrait jouer un rôle essentiel dans le renforcement des connaissances et de la sensibilisation dans le domaine des affaires européennes et, dès lors, améliorer encore l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle parlementaire. C'est là le rôle essentiel de la COSAC ¹ et nous jugeons encourageant que les propositions de réforme de la COSAC actuellement avancées par la présidence danoise pourront lui permettre de remplir son rôle plus efficacement que par le passé. [La COSAC devrait à notre avis réfléchir à l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des parlements nationaux, qui fixerait les normes minimales souhaitables pour assurer un contrôle parlementaire efficace.]

¹ Le sigle "COSAC" est l'abréviation de sa dénomination en français : Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes.

12. Le groupe a par ailleurs examiné la question de savoir quelles mesures d'application pourraient être prises au niveau européen pour faciliter et encourager un contrôle efficace au niveau national. À cet égard, le groupe a reçu du Secrétariat du Conseil une documentation écrite sur des questions telles que le protocole annexé au traité d'Amsterdam, les relations avec la COSAC et l'ouverture lors des sessions du Conseil. Il a également entendu un exposé de M. Barnier, membre de la Commission, concernant la mise en œuvre du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au Traité d'Amsterdam, et a examiné des modifications éventuelles au protocole en vigueur ou des améliorations qui devraient être inclus(es) dans un éventuel nouveau protocole (en tenant compte des dispositions du protocole existant et en se fondant sur celui-ci).
13. Le groupe a estimé qu'il pourrait être utile de renforcer les dispositions du protocole concernant l'accès des parlements nationaux aux informations, annexé au Traité d'Amsterdam. Si le soin de transmettre les documents consultatifs ainsi que les propositions législatives incombe, au premier chef, au gouvernement, comme cela a été le cas par le passé, le groupe a estimé qu'il convenait de transmettre simultanément et directement ces documents aux parlements nationaux [si la demande en est faite] pour faire en sorte que tous les parlements nationaux aient accès le plus tôt possible aux documents en question.
14. Dès à présent, la Commission a mis en place un vaste processus de consultation en ce qui concerne les documents consultatifs (livres verts, livres blancs et communications) en diffusant ces documents sur l'Internet afin d'informer le public. Le groupe a reconnu que cette procédure constitue une occasion importante pour les parlements européens, entre autres acteurs, de réagir à des propositions à un stade pré législatif précoce et que ces derniers n'exploitent peut-être pas pleinement cette possibilité. Afin de sensibiliser davantage les acteurs sur la consultation ouverte de faciliter l'accès des parlements nationaux à ces documents et de les encourager à saisir cette occasion de faire connaître leurs vues, le groupe de travail serait favorable à une transmission directe de ces documents consultatifs aux parlements nationaux [si la demande en était faite]. Les dispositions concernées, qui figurent dans le protocole (article I.1) devraient donc être modifiées en conséquence.
15. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam, comporte une disposition (article I.2) prévoyant que "les propositions législatives de la Commission, définies

par le Conseil conformément à l'article 207, paragraphe 3, 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". Le groupe estime que la présentation des propositions législatives devrait être plus claire. Comme indiqué plus haut, le groupe de travail estime par ailleurs que toutes les propositions législatives de la Commission devraient être transmises directement aux parlements nationaux [si la demande en est faite] en même temps qu'elles sont transmises au Conseil et il estime que les dispositions correspondantes du protocole devraient être modifiées en conséquence.

16. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux prévoit en outre que "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 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 251 ou 252 du traité instituant la Communauté européenne, **des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence**, raisons qui sont exposées dans l'acte ou la position commune." ²
17. Le groupe de travail a confirmé que le délai de six semaines actuellement applicable était suffisant d'une manière générale pour permettre aux parlements d'être en mesure de faire connaître leur avis au gouvernement, à condition qu'ils reçoivent les informations rapidement (la période précédant l'adoption de la plupart des mesures législatives concernées ³ par le délai en vertu du protocole dépassant dans la plupart des cas six semaines). Le groupe de travail s'est toutefois déclaré préoccupé de la possibilité de parvenir à des "accords préliminaires" au sein des groupes de travail du Conseil dans le délai de six semaines, avant que les parlements nationaux n'aient été en mesure de faire connaître leur avis aux gouvernements. Le groupe de

² Article I.3, caractères gras ajoutés par nos soins.

³ Cette définition se réfère aux actes communautaires (règlements, directives et décisions) énumérés à l'article 249 du TCE ainsi qu'aux actes (décisions-cadre et décisions) énumérés à l'article 34, paragraphe 2, du TUE (Titre VI, JAI). Les mesures internes, les actes administratifs, budgétaires ou interinstitutionnels ou les actes relatifs aux relations internationales ne sont pas couverts par la définition des actes législatifs visés à l'article I.2 du protocole. La présente définition est celle qu'il convient d'utiliser aux fins de l'article I.3 du protocole, en y ajoutant toutefois les conventions JAI conclues au titre de l'article 34, paragraphe 2, point d), du TUE, cet ajout résultant implicitement de l'article I.3 lui-même.

travail estime donc qu'au cours des [deux/trois/quatre] premières semaines de ce délai de six semaines, les groupes de travail du Conseil ne devraient reconnaître aucun accord préliminaire sur les propositions. Afin de ne pas causer de retard dans le processus législatif, une telle disposition devrait toutefois permettre à la Commission de présenter la proposition et au groupe de travail de procéder à un premier échange de vues. Les dispositions correspondantes du protocole devraient être modifiées en conséquence.

18. Le groupe de travail reconnaît qu'il est nécessaire de maintenir une disposition concernant les exceptions pour raison d'urgence, mais souligne la nécessité de faire en sorte que ces raisons soient clairement précisées dans l'acte ou dans la position commune (conformément aux dispositions du protocole en vigueur).
19. À titre d'élément complémentaire du processus visant à accroître la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et à les informer le plus tôt possible, le groupe de travail a également jugé utile de prévoir que la Commission présenterait son programme législatif annuel aux parlements nationaux. Cela pourrait se faire à un stade précoce du processus et au plus tard lors de la présentation au Parlement européen (le choix de la date devra tenir compte de toute modification du calendrier du cycle de programmation en cours pouvant résulter des conclusions du Conseil européen de Séville sur la programmation des activités du Conseil). Une disposition à cet effet devrait être intégrée à une version modifiée du protocole sur le rôle des parlements nationaux.
20. Le groupe de travail recommande les mesures suivantes:
 - *une version modifiée du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, devrait comporter des dispositions prévoyant que:*
 - *la Commission doit transmettre directement aux parlements nationaux [si la demande en est faite] tous les documents de consultation et les propositions législatives. Les propositions législatives doivent être transmises en même temps aux parlements nationaux et au Conseil.*
 - *Les groupes de travail du Conseil ne doivent pas reconnaître les accords préliminaires portant sur des propositions concernées par le délai de six semaines prévu dans le protocole sur les parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam, au cours des [deux/trois/quatre] premières semaines qui suivent la*

transmission du texte au Conseil et aux parlements nationaux (des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, comme le prévoit le protocole).

- *La Commission doit présenter son programme législatif annuel aux parlements nationaux.*
- [Le règlement intérieur du Conseil prévoit clairement qu'une semaine doit s'écouler avant qu'un texte législatif soit examiné par le Coreper et le Conseil. Le Secrétariat du Conseil devrait donc tenir et publier un compte rendu sur le respect de cette règle.]
- Le délai de six semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam, devrait être rigoureusement observé (sous réserve des exceptions pour raisons d'urgence, prévues par le protocole).
- [Les réserves d'examen parlementaire devraient être officialisées dans le règlement de procédure du Conseil. Elles devraient en outre avoir une date d'expiration.]
- Une COSAC réformée devrait réfléchir à la rédaction d'un code de conduite à l'intention des parlements nationaux, fixant les normes minimales souhaitables pour assurer un contrôle parlementaire efficace, offrir le cadre pour un échange régulier des informations, des meilleurs pratiques et des méthodes d'évolution comparatives des mécanismes de contrôle nationaux.

IV. Subsidiarité

21. Le groupe a examiné de manière approfondie la question du rôle des parlements nationaux en matière de contrôle de l'application du principe de subsidiarité. En particulier, le groupe s'est penché sur les questions suivantes:

- les parlements nationaux peuvent-ils jouer un rôle de contrôle de l'application du principe de subsidiarité?
- À cet égard, doivent-ils agir seuls ou avec d'autres acteurs?
- À quel(s) stade(s) du processus législatif devraient-ils être associés?
- Quel mécanisme serait le plus approprié?

22. Le groupe de travail est convenu que les parlements nationaux ont un rôle essentiel à jouer dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité. Eu égard aux tâches, surtout législatives, des parlements nationaux, c'est à ces derniers qu'il incombe au premier chef de déterminer si des dispositions législatives doivent être adoptées de préférence au niveau national ou au niveau européen. Il a également été noté qu'il existait un lien étroit entre subsidiarité et proportionnalité. Le groupe est par ailleurs convenu que, pour ce qui est d'assurer le respect du principe de subsidiarité, les compétences sont partagées. La Commission, le Parlement européen et le Conseil ont chacun pour tâche d'assurer le respect du principe de subsidiarité au stade de la proposition des dispositions législatives et au stade de l'examen des projets de législation.
23. Le groupe est convenu que les parlements nationaux devraient être associés le plus tôt possible au processus législatif. Il a en outre été convenu qu'un contrôle ex ante de l'application du principe de subsidiarité devrait avoir essentiellement un caractère politique. La présentation directe aux parlements nationaux du programme législatif actuel de la Commission (telle qu'elle a été exposée au point précédent) permettrait aux parlements nationaux de prendre connaissance à un stade précoce des propositions législatives envisagées et de demander à leurs gouvernements, le cas échéant, un complément d'informations sur des éléments spécifiques.
24. Pour ce qui est du contrôle, par les parlements nationaux, du principe de subsidiarité, le groupe a recommandé une "approche fondée sur le processus" et a rejeté l'idée de créer de nouveaux organes ou institutions (permanents) à cet effet. Le groupe a souligné par ailleurs qu'il était nécessaire de faire en sorte que si un nouveau mécanisme était créé, celui-ci soit simple et ne retarde pas de manière injustifiée le processus de prise de décision. Le groupe est convenu qu'il serait très utile qu'une telle contribution se fasse par le biais d'une approche en deux étapes en vertu de laquelle les parlements nationaux examineraient un projet de texte législatif au regard du principe de subsidiarité dès le début du processus législatif mais également à la fin de ce processus dans les cas où le texte en question aurait été considérablement modifié par rapport à la proposition initiale. Certains membres ont souligné que les parlements nationaux devraient avoir la possibilité d'intervenir à tous les stades du processus législatif par le biais des gouvernements nationaux (dans le respect des règles constitutionnelles nationales et des accords conclus entre les gouvernements et les parlements nationaux).

25. Le groupe a tenu une réunion conjointe avec le groupe de travail I (Subsidiarité) et a maintenu des contacts étroits avec ce dernier tout au long du processus. D'une manière générale, le groupe s'est félicité des recommandations finales du groupe I et a estimé que ses avis avaient été pris en compte. Il a toutefois estimé que [quatre] volets spécifiques des propositions du groupe de travail I pouvaient être améliorés.
- On pourrait mettre davantage l'accent sur le lien entre subsidiarité et proportionnalité.
- [Le mécanisme d'alerte précoce des parlements nationaux devrait être renforcé, en demandant éventuellement à la Commission de retirer formellement un projet de proposition législative pendant une courte période, le temps pour elle d'examiner les avis motivés des parlements nationaux.]
 - Le droit de recours ne devrait pas être limité aux parlements nationaux ayant émis un avis motivé à un stade précoce.
 - [Chaque parlement national devrait en fait disposer d'"une voix" dans le processus [pour éviter de donner aux législatures bicamérales une plus grande influence que n'en auraient les législatures unicamérales]].
26. Le groupe recommande les mesures suivantes:
- *Un mécanisme devrait être institué pour permettre aux parlements nationaux de faire connaître, à un stade précoce du processus législatif, leurs vues sur la conformité d'une proposition législative au principe de subsidiarité. Un tel mécanisme devrait suivre une approche fondée sur le processus et ne devrait pas perturber ou retarder le processus législatif. Le groupe se félicite, d'une manière générale, des recommandations du groupe de travail I à cet égard.*

V. Réseaux ou mécanismes multilatéraux pour la participation des parlements nationaux au niveau européen

27. D'une manière générale, le groupe a reconnu qu'il était important et utile d'assurer une mise en réseau et des contacts réguliers entre les parlements nationaux ainsi qu'entre ces derniers et le Parlement européen. Les tâches principales d'un tel mécanisme auraient trait aux parlements nationaux et non au Parlement européen. Les membres du groupe ont accueilli favorablement l'initiative lancée par la présidence danoise à cet égard. Cela faciliterait l'échange d'informations et d'expériences et encouragerait une meilleure compréhension et une

participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. Pour ce qui est de la localisation de ces réseaux et de leur format au sein de l'architecture européenne, le groupe de travail est convenu de prendre comme point de départ l'objectif et le rôle fonctionnel de ces mécanismes éventuels. D'une manière générale, les membres du groupe se sont montrés peu disposés à créer de nouvelles structures institutionnelles, qui accentueraient aux yeux des citoyens la complexité du paysage institutionnel.

28. Le groupe de travail s'est félicité des avantages considérables découlant de la participation des parlements nationaux, du Parlement européen et des gouvernements aux travaux des conventions précédentes et de la convention actuelle et a estimé que le principe de la convocation d'une Convention devrait être inscrit dans un traité constitutionnel.
29. Le groupe de travail est convenu que l'échange d'informations entre les parlements, y compris sur les meilleures pratiques et sur les méthodes d'évaluation comparative en matière de contrôle national, contribue à l'amélioration de la capacité des parlements nationaux à traiter les questions ayant trait à l'UE et à renforcer le lien avec les citoyens. De manière générale, les membres du groupe de travail sont convenus que les mécanismes d'échange existants n'étaient pas pleinement exploités.
30. Les membres du groupe ont estimé qu'il y avait lieu de clarifier le mandat de la COSAC (la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), en renforçant son rôle de mécanisme consultatif interparlementaire et en faisant en sorte qu'elle soit plus efficace et mieux ciblée. Le groupe a estimé qu'une utilisation optimale de ce mécanisme pourrait contribuer à porter les questions européennes au tout premier rang des préoccupations de chaque parlement national.
31. Outre son rôle d'encouragement de l'échange des meilleures pratiques et des informations (voir également la partie concernant les systèmes nationaux de contrôle parlementaire), le groupe a estimé qu'une COSAC reconstituée et recentrée d'une manière plus efficace pourrait offrir un cadre pour les contacts entre les commissions sectorielles permanentes des parlements nationaux, en complément aux contacts existant entre les commissions des affaires européennes. [Une nouvelle COSAC pourrait servir de forum rassemblant les parlementaires nationaux. Cela ne devrait toutefois pas les empêcher d'inviter les membres du Parlement

européen à participer à des réunions chaque fois que cela est jugé particulièrement utile.] Le groupe a estimé qu'il pourrait être opportun de modifier la dénomination "COSAC" pour tenir compte de l'élargissement de son rôle. En outre, certains membres sont d'avis qu'une COSAC réformée pourrait offrir un forum permettant de débattre à un niveau global du contrôle de l'application du principe de subsidiarité, compte tenu du fait que la participation directe des parlements nationaux pour ce qui est des propositions législatives devrait se faire par le biais du contrôle qu'ils exercent sur les gouvernements ainsi que du nouveau mécanisme d'alerte précoce proposé par le groupe de travail I.

32. Conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, annexé au Traité d'Amsterdam, la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'UE (Article II.4). Le groupe de travail estime que, pour encourager un véritable dialogue entre les institutions de l'UE et les parlements nationaux, ces institutions devraient être également encouragées à répondre à ces contributions. [Les réponses pourraient se faire sous différentes formes. Une COSAC réformée pourrait par exemple inviter un membre de la Commission européenne ou un représentant de l'une des autres institutions à une audition, ou bien l'institution en question pourrait répondre par écrit.]
33. Le groupe de travail a estimé qu'il était nécessaire d'examiner la manière dont pourrait être renforcée la participation des parlements nationaux à l'élaboration de l'agenda et de la stratégie politiques de l'UE. Le groupe a estimé qu'un mécanisme permettant un débat européen et associant à la fois les parlements nationaux et le Parlement européen, qui tous deux représentent directement les citoyens d'Europe, offrirait le format le plus utile. Certains ont fait valoir qu'un tel forum ne devrait pas constituer une nouvelle institution mais un mécanisme permettant de mener le débat. Les membres du groupe sont convenus que ses fonctions devaient encore être définies de manière plus précise. Tous les membres sont convenus que ce forum ne devrait pas jouer un rôle législatif et ne devrait pas perturber l'équilibre institutionnel actuel.
34. Un tel forum [qui pourrait prendre le nom de congrès] pourrait fournir un cadre unique permettant aux parlementaires nationaux et européens de se réunir à intervalles réguliers afin de débattre de la direction stratégique de l'Europe. Le groupe a estimé qu'une telle assemblée des parlementaires pourrait se tenir [deux fois par an][une fois par an][une fois tous les cinq ans].

Son objectif serait de consulter directement les parlements nationaux, en même temps que le Parlement européen, sur l'état de l'Union et sur son évolution, sur la base de rapports transmis par le Conseil européen et par la Commission. Il pourrait par ailleurs recevoir des informations et procéder à un débat en ce qui concerne le (futur) programme pluriannuel du Conseil et/ou le programme annuel du Conseil, auquel cas il devrait également recevoir un rapport sur l'avancement des travaux au cours de l'année suivante et donc être informé du suivi de la remise des déclarations d'intention (au cas où le congrès se réunirait une fois par an). Certains membres ont également suggéré qu'un tel forum soit invité à approuver les nominations à haut niveau. [Un tel forum [Le congrès] pourrait être composé de représentants du Parlement européen et de parlementaires nationaux [...].

35. Le groupe de travail a également reconnu qu'il pourrait être opportun d'établir des contacts entre parlementaires nationaux et membres du Parlement européen sur des questions spécifiques et sur une base ad hoc. À cet égard, le groupe serait favorable à la possibilité de convoquer des conférences interparlementaires ad hoc sur des questions sectorielles, lorsque la divergence entre les positions nationales fait obstacle à un accord au niveau européen. De tels mécanismes, qui rassemblent des experts d'un domaine spécifique, contribueraient à lancer des ponts et à ouvrir la voie au recensement des solutions (cela pourrait être un mécanisme utile pour des questions telles que la réforme de la PAC ou la réforme des ressources internes).
36. Toujours dans le cadre du processus visant à rapprocher l'UE du débat qui a lieu au sein des États membres, le groupe de travail recommande par ailleurs qu'une semaine européenne soit organisée chaque année à l'échelle de l'UE de manière à coïncider avec la présentation du programme annuel de la Commission. Cela permettrait de créer une fenêtre commune pour des débats au sein des parlements nationaux avec la participation de membres des parlements européens et aussi, éventuellement, de membres de la Commission européenne ainsi que de représentants des gouvernements nationaux, renforçant ainsi la sensibilisation, au niveau national, quant aux activités de l'Union européenne. Ces semaines européennes exigeraient une certaine coordination des calendriers du Parlement européen et des parlements nationaux, pour faire en sorte que les membres du Parlement européen aient la possibilité de participer activement au débat national.

37. Le groupe de travail recommande les mesures suivantes:

- *le principe de la convocation d'une convention devrait être inscrit dans un futur traité constitutionnel.*
- *Le mandat de la COSAC devrait être clarifié afin de renforcer son rôle en tant que mécanisme interparlementaire. Elle pourrait utilement servir de cadre pour un échange régulier d'informations et de meilleures pratiques, non seulement entre les commissions des affaires européennes, mais aussi entre les commissions sectorielles permanentes. [Elle devrait devenir un réseau assurant principalement un échange entre parlements nationaux.]*
- *Il est nécessaire de créer un forum permettant de mener un débat sur les grandes orientations politiques et sur la stratégie de l'Union, associant à la fois les parlements nationaux et le Parlement européen. [Il est proposé que ce forum prenne la forme d'un congrès]. Ce forum serait consulté sur l'état de l'Union et sur son évolution, recevrait des informations sur le programme pluriannuel et sur le programme annuel des travaux du Conseil ainsi que des rapports sur l'état de la mise en œuvre de ces programmes. [Il approuverait également les nominations à haut niveau.] Un tel [forum] [congrès] se réunirait [deux fois par an/une fois par an/.../tous les cinq ans.]*
- *Il serait utile d'organiser, une fois par an, une semaine européenne afin de créer une fenêtre commune pour des débats à l'échelle de l'UE et dans chaque État membre sur les questions européennes.*
- *Des conférences interparlementaires sur des questions spécifiques devraient être convoquées le cas échéant.*
