

Notre Europe

 ETUDES & RECHERCHES

Policy paper n°16

La coopération interparlementaire dans l'UE

l'heure d'un nouveau départ ?

Morgan Larhant

Table des matières

Introduction	1
1 Etat des lieux de la coopération interparlementaire : une dialectique entre forum et réseau	3
<hr/>	
1.1 La coopération interparlementaire comme forum	4
1.1.1 Une multitude de fora délibératifs	4
1.1.2 L'émergence de fora délibérants	13
1.2 La coopération interparlementaire comme réseau	18
1.2.1 Les réseaux horizontaux : IPEX	18
1.2.2 Les réseaux pyramidaux	20
1.3 Les réseaux des représentants permanents des parlements nationaux	26
1.3.1 Les représentations permanentes : données de base	26
1.3.2 Les représentations permanentes : des instances de coopération interparlementaire	27
2 Quelle coopération interparlementaire à l'avenir ?	29
<hr/>	
2.1 La coopération comme échange d'information plutôt que comme contrepoids démocratique	30
2.2 Une coopération s'exerçant dans des domaines de "high politics"	31
2.3 Préférence à la coopération administrative, informelle et décentralisée	33
2.3.1 Une préférence marquée pour les formes de coopération décentralisée et informelle	34
2.3.2 Méfiance envers une politisation de la coopération	34
2.3.3 Réforme de la COSAC ?	36
3 Vers la constitution d'un véritable système coopératif transnational ?	38
<hr/>	
3.1 Pour une délimitation plus claire du champ fonctionnel de la coopération interparlementaire	38
3.1.1 La coopération interparlementaire comme dialogue à plusieurs niveaux	38
3.1.2 La coopération interparlementaire comme palliatif au « double déficit démocratique »	39
3.1.3 La coopération interparlementaire comme source ponctuelle de légitimité démocratique	40
3.2 Pour une meilleure coordination entre les différentes formes de coopération	41
3.2.1 La généralisation de la fonction de représentants des parlements nationaux au PE	41

3.2.2 La Conférence des présidents des Parlements de l'UE comme coordinateur principal de la coopération interparlementaire	41
Conclusion	42
Bibliographie	44
Annexes	46
<hr/>	
Annexe 1 : données chiffrées sur les représentations permanentes des parlements nationaux	46
Annexe 2 : Liste des questions posées	47
Annexe 3 : Liste des réponses	49

Introduction

Depuis quelques années, la problématique du rôle des parlements nationaux dans l'intégration européenne a connu un regain d'intérêt pour deux raisons¹. Il y a eu d'un côté l'augmentation continue de la part de la législation communautaire dans le travail législatif national. Pour reprendre une estimation approximative de J. Delors, celle-ci représenterait après l'Acte unique de 60 à 80% de l'œuvre législative des parlements nationaux, ce qui les a conduit à revendiquer une participation plus importante dans le processus décisionnel européen. Il y a eu d'un autre côté un questionnement continu sur le « déficit politique » du Parlement européen². Cette institution, malgré son élection au suffrage universel direct depuis 1979, tarde à s'imposer aux yeux des citoyens européens comme l'instance de représentation de leurs aspirations³.

La concomitance de ces deux phénomènes a donné lieu à d'abondantes publications traitant du « double déficit démocratique » de l'UE. Pour l'essentiel, ces travaux se sont focalisés sur la relation entre les gouvernements nationaux et leur parlement respectif, et plus précisément sur la question du contrôle de ces derniers durant la phase de négociation au Conseil des ministres de l'Union. Usant d'une approche comparative, ils ont mis en évidence les inégalités fortes entre parlements nationaux et en ont conclu à la nécessaire convergence des modes de contrôle parlementaire⁴. Toutefois, dans le cadre de ces recherches, la question de la coopération entre parlements nationaux a été minorée. Rarement traitée de façon séparée, cette question ne se confond pas pour autant avec la précédente. En effet, tout en reconnaissant le caractère déterminant pour la résorption du « déficit » de la relation entre le parlement national et le gouvernement, la problématique de la coopération interparlementaire va au-delà. En se focalisant sur les multiples enceintes de rencontres entre parlements nationaux et européen (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires –COSAC–, Conférence des Présidents, Assises, etc.)⁵, elle pose la question de l'implication des

¹ Je tiens à exprimer mes sincères remerciements à tous ceux qui m'ont aidé dans la rédaction de ce travail, notamment les représentants parlementaires permanents au PE, le secrétariat de la COSAC ainsi que les secrétariats des commissions spécialisées dans les affaires communautaires qui répondirent à mon questionnaire. Je tiens plus particulièrement à remercier M. Laporte (sénat français), M. Perroni (direction du PE en charge des relations avec les parlements nationaux), M. Mongin Forrest (Danemark), Mme Kaukaoja (Finlande), M. Knudsen (secrétariat COSAC), Mme de Wilde (CarDoc) et M. Heinrich (Conseil de l'Europe).

² Blanc Didier, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.25

³ Lodge Juliet, « The European Parliament », pp.187-214, in Andersen Svein, Eliassen Kjell, *The European Union : how democratic is it ?*, Londres, Sage, 1996, 295 p.

⁴ Maurer, Andreas and Wessels, Wolfgang (Eds.), *National Parliaments on their way to Europe : Losers or latecomers ?*, Nomos Verlag, 2001

⁵ Maurer, Andreas, « The EP, the national parliaments and the EU convention », *Politique européenne*, numéro 9, hiver 2003

parlements de l'Union dans le schéma institutionnel européen. Or le Traité établissant une Constitution pour l'Europe⁶ a souligné l'actualité de cette question.

Deux éléments conduisent à ce constat. Tout d'abord, étant issu lui-même d'une rencontre entre parlementaires nationaux et européens au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, le Traité constitutionnel s'est naturellement traduit par une coopération entre les acteurs. Bien plus que la COSAC ou toute autre forme antérieure de coopération entre parlementaires, la Convention leur a permis de développer une proximité d'esprit induite par le travail en commun. Elle a, en ce sens, joué un rôle de catalyseur de la coopération. La deuxième raison est intrinsèque au texte du Traité constitutionnel. En effet, ses protocoles 1 et 2 institutionnalisent le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE et prévoient une procédure formelle de coopération interparlementaire pour faire respecter par les institutions de l'UE le principe de subsidiarité. Selon l'article 7 du protocole 2, les parlements d'au moins neuf pays pourront obliger les institutions communautaires à réexaminer un projet ne respectant pas ce principe⁷. Le Traité constitutionnel crée donc un enjeu commun fort pour des parlements nationaux soucieux de faire respecter leurs prérogatives.

L'actualité de la question de la coopération interparlementaire a motivé cette recherche dont l'ambition est double : d'une part clarifier les logiques qui président actuellement à la coopération interparlementaire au sein de l'UE et, d'autre part, s'interroger à la lumière des innovations introduites par le Traité constitutionnel sur le cadre normatif améliorant cette coopération. Pour ce faire, notre travail se divisera en trois parties. Dans un premier temps, sur la base de sources institutionnelles, académiques et personnelles, un état des lieux de la coopération interparlementaires sera établi. Ensuite, nous nous attacherons à décrypter les attentes dans ce domaine des parlements nationaux eux-mêmes. A cet effet, nous utiliserons les réponses à des questionnaires envoyés entre décembre 2004 et février 2005 aux secrétariats des commissions spécialisées dans les affaires communautaires de chaque parlement. Enfin, dans une dernière partie, nous présenterons des propositions et des recommandations afin d'améliorer les mécanismes actuels de coopération interparlementaire.

⁶ Ci-après « Traité constitutionnel » ; l'actualité politique européenne rend improbable toute entrée en vigueur prochaine de ce texte. Néanmoins, dans une perspective intellectuelle, il reste une référence pour tout débat relatif aux institutions de l'Union européenne.

⁷ En se plaçant à l'horizon 2007, c'est-à-dire avec 27 membres, soit 54 voix. Pour toute question relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice le seuil sera de 7 pays. Chaque parlement pourra également demander à son gouvernement de saisir la CJCE d'un recours en annulation dans le cas où une loi européenne ne respecterait pas le principe de subsidiarité. Cf. en annexes les articles de la Constitution européenne relatifs à la coopération interparlementaire.

I - Etat des lieux de la coopération interparlementaire : une dialectique entre Forum et Réseau

Si la coopération interparlementaire se comprend intuitivement comme une rencontre entre représentants d'institutions parlementaires, les tentatives de définition plus scientifique se trouvent confrontées à un vide conceptuel, source d'ambiguïté. Ainsi, dans la langue française, le terme « coopération interparlementaire » renvoie en premier lieu à l'aide technique apportée par des parlements bénéficiant d'une démocratie stable à des parlements à la démocratie émergente⁸. Inversement, ce que nous appellerons dans ce travail « coopération parlementaire » figure dans le cadre d'un séminaire organisé par le Sénat français en 2001 sous l'appellation « diplomatie parlementaire », cette terminologie n'étant pas sans lien avec la fonction qui lui est assignée⁹.

Pour répondre à ce défi terminologique, Andreas Maurer proposa en 1996 une typologie fondée sur deux critères : l'un offrant une échelle des contacts suivant leur degré d'officialisation (des contacts informels aux contacts institutionnels), et l'autre attaché à la cohérence de ces contacts et de leur contenu (mettant ainsi en évidence différents niveaux de systématisation)¹⁰. Toutefois, cette grille de lecture n'appréhende pas le critère de la nature même des relations en question et notamment de leur motivation. En effet, quoi de commun entre la Convention européenne, des réunions entre commissions parlementaires et la mise en place d'un système informatisé reliant tous les parlements nationaux ?

Afin de répondre à cette question, nous nous proposons de délimiter le concept de coopération interparlementaire à partir de l'opposition entre la coopération « forum » et la coopération « réseau ». Le forum est « un lieu où se discutent les affaires publiques »¹¹. Historiquement datée, cette définition se cristallise autour de deux éléments : un espace commun et une finalité discursive. De son côté, en adoptant une approche organisationnelle, le réseau se définit comme « un faisceau de relations associant des entités, ces entités pouvant être marchandes, publiques ou associatives, collectives ou individuelles »¹². Ces deux notions ne sont pas antinomiques puisqu'une forme réticulaire de coopération peut parfois être le

⁸ Intervention de Mme Christine Lazerges, Vice-présidente de l'Assemblée nationale, chargée des relations internationales lors du colloque sur la « diplomatie parlementaire » organisé par le Sénat français le 23 mai 2001 à Paris

⁹ Table ronde sur la « diplomatie parlementaire », Sénat français, actes du colloque sur la « diplomatie parlementaire », 23 mai 2001, Paris

¹⁰ Maurer, Andreas, « Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux », Parlement européen, DG IV, Document de travail série Politique W-19, septembre 1996

¹¹ Dictionnaire le Petit Robert

¹² Voisin Colette, Ben Mahmoud-Jouini, Edouard Serge, *Les Réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles*, Paris, Economica, 2004, p.9

prolongement d'un forum (l'institutionnalisation progressive des rencontres entre Présidents des commissions des Affaires étrangères par exemple). Elles constituent cependant deux types d'organisation qui nous aideront à mieux délimiter la notion de coopération interparlementaire (les deux premières sous-parties). Enfin, une troisième sous-partie présentera un cas de synthèse entre ces deux pôles, à savoir celui des représentants des parlements nationaux au Parlement européen.

LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE COMME FORUM

Si la notion d'espace commun et de finalité discursive sont indispensables pour qualifier de « forum » une forme particulière de coopération interparlementaire, elles ne suffisent pas pour autant. C'est la raison pour laquelle il convient également de considérer le résultat de la délibération. Ainsi, comme le souligne Olivier Costa dans son ouvrage relatif au Parlement européen, on peut différencier la délibération passive, n'ayant aucun effet juridique à l'extérieur de l'enceinte qui l'a émise, de la délibération source de normes reconnues¹³. Sur la base de cette distinction, nous analyserons successivement les fora délibératifs puis ceux délibérants.

UNE MULTITUDE DE FORA DELIBERATIFS

Dans une perspective historique, les fora interparlementaires sont aussi vieux que la construction communautaire et, si l'on pense au mouvement pan-européen de l'entre deux guerres ou à la réunion de La Haye de mai 1948, l'ont même précédée. D'ailleurs, dès que les Pères fondateurs de la CECA créèrent une institution supranationale sectorielle, ils lui adjoignirent une assemblée parlementaire, constituée de députés nationaux et censée exercer un contrôle *a posteriori* sur la Haute Autorité¹⁴. Jusqu'en 1957, celle-ci allait fonctionner, selon les propres termes d'O. Costa, plus comme « une assemblée d'actionnaires au sein d'une entreprise multinationale (que comme) un parlement »¹⁵. Ce ne sera qu'avec le Traité de Rome, qui introduisit des pouvoirs consultatifs et une logique de contrôle parlementaire de l'exécutif, avec la création de ressources propres pour la Communauté, qui accrut les compétences budgétaires de l'Assemblée (avril 1970), puis avec l'Acte du 20 septembre 1976, qui instaura une élection au suffrage universel direct, que le Parlement européen perdra son caractère purement délibératif pour devenir réellement délibérant. Dans l'intervalle, d'autres fora apparurent ; ils sont décrits ci-après par ordre chronologique de création.

¹³ Costa, Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, pp.67-70

¹⁴ Costa, Olivier, *idem*, pp.24-25

¹⁵ Costa, Olivier, *ibid*, p.22

Initiée en janvier 1963 par le Président du PE, Gaetano Martino, puis relancée en 1973 avec la participation des Présidents des parlements d'Irlande, de Grande-bretagne et du Danemark, la Conférence s'élargit en 1975 sous l'impulsion d'E. Faure aux Présidents des Assemblées parlementaire membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'au Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En 1981, sous l'impulsion de S. Veil alors Présidente du PE, la Conférence se subdivise avec, tous les deux ans, une « grande » Conférence réunissant tous les Présidents des Assemblées européennes et, tous les ans, une conférence rassemblant les Présidents des Chambres des Etats membres de la Communauté ainsi que le Président du PE¹⁶. Même si seule cette seconde nous intéresse dans le cadre de ce travail, le fonctionnement est comparable, en ceci que la préparation est assurée en amont par des rencontres entre Secrétaires généraux des parlements nationaux et, le cas échéant, par des groupes de travail *ad hoc* composés de fonctionnaires. Le programme prévoit généralement un ou deux thèmes de discussions ainsi que la présentation d'un rapport.

De nature passive, les délibérations de la « petite » Conférence sont rarement rendues publiques. Leurs rapports, dont la publication dépend du bon vouloir des parlements eux-mêmes, servent pour l'essentiel de pistes de réflexions à vocation interne. Ainsi, si « les principes directeurs » adoptés lors de la Conférence de Rome le 24 septembre 2000 affirment que la Conférence « délibère par consensus », l'article 2 du même document limite son activité à « un forum d'échange d'opinions, d'informations et d'expériences, ainsi que de promotion d'études et d'actions communes entre les Présidents des Parlements sur des thèmes relatifs au rôle des Parlements et à l'organisation des fonctions parlementaires, également pour ce qui est des formes et des instruments de la coopération interparlementaire »¹⁷.

Malgré ces limites statutaires, la Conférence a tenté depuis la réunion de Rome de dépasser le stade du simple forum pour s'investir davantage en matière de coopération interparlementaire. Ainsi à la Conférence d'Athènes le 24 mai 2003, les Présidents ont créé un groupe de travail chargé de réfléchir sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la coopération entre les parlements nationaux. Ces conclusions ont été présentées un an plus tard, à la Conférence de La Haye (2-3 juillet 2004), et ont servi de matrice à l'élaboration des lignes directrices sur la coopération interparlementaire adoptées à cette occasion. Celles-ci assignent deux objectifs à la coopération interparlementaire¹⁸ :

¹⁶ Pour plus d'information sur ce forum, confer la note rédigée en 1980 pour le Bureau élargi du PE par K. Poehle, PE 63.387/BUR, ainsi que la thèse à paraître de Marta Latek intitulée : « L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire », ULB, 2003, p. 191 et s.

¹⁷ Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, « Principes directeurs », Rome, 24 septembre 2000, consultable sur le site suivant : http://fr.camera.it/cppueg/fra/lavori_documenti_principi.asp

¹⁸ Conférence des Présidents de La Haye, « Lignes directrices : coopération interparlementaire dans l'Union », La Haye, 3 juillet 2004

- « fournir des informations et renforcer la surveillance parlementaire dans tous les domaines de compétence de l'UE »
- veiller à l'exercice efficace des compétences parlementaires dans les questions européennes, particulièrement dans le domaine du contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux »

Le même document prévoit le lancement d'un site internet IPEX (Inter-Parliamentary EU information Exchange) avant l'été 2005 ainsi qu'une responsabilité «de supervision de la coordination des activités interparlementaires de l'UE » pour la Conférence des Présidents. Il précise que « tous les ans, la Conférence des Présidents de l'UE peut indiquer les domaines politiques prioritaires dans le cadre de cette coopération ».

Cette évolution se trouve cependant confrontée au fait que le statut des Présidents varie grandement d'un pays à l'autre. En effet, tous les Présidents ne disposant pas des mêmes prérogatives en matière de représentation de leur institution à l'étranger, ils ne peuvent pas tous engager la voix de leur parlement dans le cadre de décisions supranationales. Cette limite, qui se manifeste dès lors que la Conférence se propose d'adopter un communiqué final, est souvent invoquée par le Président britannique ainsi que certains Présidents scandinaves.

Assises

L'expérience des Assises¹⁹ a, selon les institutions participantes, laissé des souvenirs contradictoires. Cela explique certainement que la Conférence qui se tint à Rome du 27 au 30 novembre 1990 fut la seule du genre. Pour le PE, qui présentait la délégation la plus nombreuse avec 85 membres, les Assises atteignirent leurs buts en se concluant par le vote d'une déclaration finale qui mettait en exergue l'importance de la dimension parlementaire dans la perspective de la conférence intergouvernementale de Maastricht²⁰. A l'inverse, pour les parlementaires nationaux, qui représentaient 2/3 des membres (173), cette manifestation souligna les attentes contradictoires des délégations nationales en matière de coopération interparlementaire. A ceci s'ajouta le sentiment d'avoir été dépassé en efficacité par la délégation du PE qui, grâce à son habitude du travail parlementaire en commun, pesa de tout son poids sur le vote de la déclaration finale (votée à 150 voix pour, 13 contre et 26 abstentions, sur un total de 258 membres). Cette influence primordiale du PE se reflète dans le caractère fédéral marqué de la déclaration finale. Celle-ci prévoit notamment l'élection du Président de la Commission par le PE, en précisant par ailleurs que le niveau de l'exercice de

¹⁹ De son nom officiel « la Conférence des Parlements de la Communauté européenne »

²⁰ Latek, Marta, Thèse de doctorat, «L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire », ULB, 2003, pp.272-274

l'influence des parlements nationaux est avant toute chose l'échebn national²¹. Le point 13 de cette déclaration insiste toutefois sur la nécessaire « coopération renforcée entre les parlements nationaux et le PE grâce à des réunions régulières des commissions spécialisées, à des échanges d'informations et à l'organisation de conférences des Parlements de la Communauté européenne, lorsque la discussion des orientations essentielles de la Communauté le justifie, notamment à l'occasion des Conférences intergouvernementales »²².

Adoptée afin d'influencer la conférence intergouvernementale qui s'ouvrait en décembre 1990, cette déclaration finale atteignit partiellement son but. Ainsi la France, qui par la voix de son Président François Mitterrand avait été à l'origine des premières Assises²³, proposa leur institutionnalisation. Celle-ci aurait pris la forme d'un Congrès composé pour moitié de membres du PE et pour l'autre moitié de représentants des parlements nationaux. Ce Congrès se serait réuni trois fois par an pour traiter des questions relatives aux deux piliers intergouvernementaux nouvellement créés. De plus, fait intéressant à la lumière des dispositions du Traité constitutionnel, ce Congrès aurait été consulté sur les conditions d'application du principe de subsidiarité.

Le PE mais également la plupart des autres Etats membres s'opposèrent à toute institutionnalisation de cette conférence, ce qui finalement se traduisit par le compromis que représente la Déclaration 14 annexée au Traité de Maastricht²⁴. Celle-ci, dépourvue de toute force juridique, stipule que :

- « La conférence invite le PE et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de conférence des parlements (ou assises)
- La conférence des parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union européenne, sans préjudice des compétences du PE et des droits des parlements nationaux (italique ajouté). Le président du Conseil européen et le président de la Commission font rapport à chaque session de la conférence des parlements sur l'état de l'Union »

²¹ Latek, Marta, idem, p.203

²² Cloos, Jim, Reinesch, Gaston, Vignes, Daniel et Weyland, Joseph, *Le Traité de Maastricht : genèse, analyses, commentaires*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1993, p.405 et s.

²³ Discours devant le PE du 25 octobre 1989 ; il convient de noter toutefois que, dans l'esprit de F. Mitterrand, des représentants des gouvernements et de la Commission européenne devaient également y siéger, présageant ainsi de ce que fut la Convention européenne.

²⁴ L'étude d'A.Maurer réalisée pour le PE donne, à cet égard, un bon aperçu de la position de cette institution ; Maurer, Andreas, « Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux », Parlement européen, DG IV, Document de travail série Politique W-19, septembre 1996, p.40 et s.

Ambiguë et controversée dès son origine, cette Déclaration ne fut jamais appliquée. Son influence fut cependant palpable dans la création des deux Conventions²⁵.

Réunions bilatérales ou multilatérales sectorielles

Ce cadre de coopération constitue l'auberge espagnole des relations interparlementaires. Offrant l'avantage d'être à la fois ponctuelles, spécialisées et multi-niveaux, ces réunions garantissent à ces participants un maximum d'information pour un minimum de contraintes. L'intitulé de cette partie ne reflète d'ailleurs qu'imparfaitement le phénomène puisqu'il peut s'agir à la fois de conférences multilatérales de commissions sectorielles, de rencontres bilatérales entre commissions parlementaires ou de réunions interparlementaires administratives²⁶. Il est à noter également que certaines formes se développent d'une manière tellement périodique et réciproque qu'elles évoluent progressivement de fora de discussions en réseaux sectoriels, ce que nous étudierons plus loin.

- Les réunions communes des commissions sectorielles (dites Table ronde)

Sans être le monopole du PE, ces réunions sont généralement convoquées à l'initiative d'une des commissions du PE qui souhaite connaître la position des parlements nationaux sur des propositions de la Commission. L'intérêt du PE pour ces réunions s'explique par le fait qu'il les considère comme le moyen le plus efficace, avec les rencontres bilatérales, pour promouvoir la coopération interparlementaire. Ainsi, dès 1991 et le rapport du Vice-président du PE Jao Cravinho, le PE prévoyait que les présidents des commissions sectorielles des parlements nationaux devraient être invités sur une base permanente à assister aux réunions des commissions correspondantes du PE et *vice versa* (italique ajouté). En 1997, dans un rapport rédigé par A. Neyts-Uyttebroeck à la suite de nombreuses rencontres interparlementaires, il est réclamé ²⁷:

« Une coopération renforcée entre le PE et les parlements nationaux à différents niveaux, notamment dans le cadre de réunions communes des commissions des parlements nationaux et du PE responsable d'un même domaine, de réunions de

²⁵ Et ce malgré les tentatives du parlement belge ainsi que du Président du PE K. Hänsch. Pour plus d'information, confer le rapport final de M. Duverger, «sur les relations du PE avec les parlements nationaux après la Conférence des Parlements de la Communauté », A3-220/91, 31 juillet 1991

²⁶ Afin de simplifier cette partie déjà fortement fragmentée, il ne sera pas fait mention des cadres de la coopération interparlementaire en dehors de l'UE (assemblées parlementaires de l'OSCE, de l'UEO, de l'OTAN, du Conseil de l'Europe...). On n'abordera pas non plus la notion de coopération parlementaire au sein des fédérations partisans, ce qui pourtant constitue un pan non négligeable de la coopération interparlementaire, ni la question connexe des groupes d'amitié des parlements nationaux. Ces choix se justifient par la volonté de nous limiter aux formes les plus formalisées de la coopération.

²⁷ PE, Rapport d'Annemie Neyts-Uyttebroeck sur « les relations entre le PE et les parlements nationaux », A4-0023/2002, 22 mai 1997, point 25

commissions bilatérales et de réunions entre rapporteurs et représentants des groupes correspondants »

Enfin, dans le dernier rapport en date réalisé par le PE sur ce sujet, le rapporteur G. Napolitano propose que ²⁸:

« La coopération entre les commissions parlementaires des Parlements nationaux et celles du Parlement européen, dans l'ensemble des secteurs concernés par l'intégration européenne, se développe et se systématisé, entre autres dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de l'Union économique et monétaire, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et des affaires constitutionnelles »

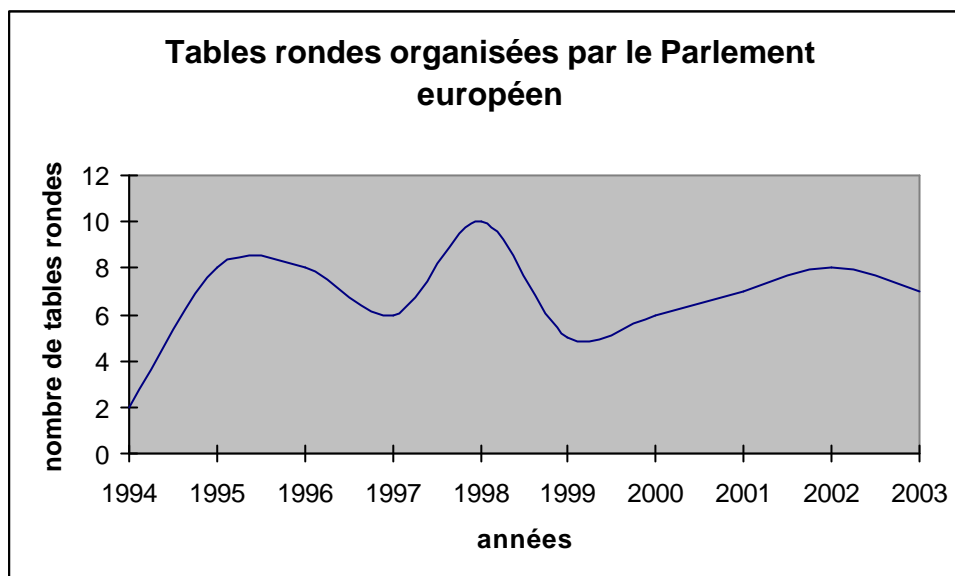
Il préconise pour ce faire ²⁹:

- « la formulation "d'un accord interparlementaire" entre les Parlements nationaux et le Parlement européen pour organiser cette coopération de façon systématique, qui pourrait inclure :
- les engagements indicatifs réciproques en matière de programmes de rencontres multilatérales ou bilatérales sur les questions européennes d'intérêt commun, de nature générale ou sectorielle,
- l'échange d'informations et de documents »

Malgré ces rapports, le nombre de Tables rondes organisées par le PE n'a pas augmenté de façon substantielle. Le graphe suivant, obtenu à partir des données de la direction du PE en charge des relations avec les parlements nationaux, illustre ce constat :

²⁸ PE, Rapport de Giorgio Napolitano sur « les relations entre le PE et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », A5-0023/2002, 23 janvier 2002, point 13

²⁹ PE, Rapport de Giorgio Napolitano sur « les relations entre le PE et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », A5-0023/2002, 23 janvier 2002, point 15; Dans les motifs, le rapporteur précise par ailleurs que « l'organe qui pourrait définir un tel accord pourrait être la Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne » (point 21).



Plus peut-être que leur nombre, les données transmises par le PE font apparaître une grande régularité au niveau des sujets abordés par ces tables rondes. Ainsi, ce sont les affaires relevant du deuxième pilier (Commission des Affaires étrangères –AFET- du PE), du troisième pilier (commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures –LIBE-), de l’emploi et des affaires sociales, des affaires constitutionnelles, du budget et des affaires économiques et monétaires qui ont fait l’objet le plus fréquent de tables rondes. Or, mis à part pour les questions budgétaires, le PE dispose dans tous ces domaines de compétences moins étendues que dans d’autres politiques communautaires. On peut par conséquent légitimement avancer l’hypothèse que le PE est d’autant plus enclin à organiser des Tables rondes que ses pouvoirs sont limités. L’organisation de Tables rondes serait, en ce sens, un instrument stratégique pour le PE afin de regagner de l’influence dans des domaines où ses pouvoirs formels lui semblent trop réduits.

Au niveau des parlements nationaux, les tables rondes interparlementaires existent également mais sont plus difficilement chiffrables. En règle générale, elles sont le fait des parlements dont l’Etat assure la Présidence de l’UE, ce qui rend leur nombre fluctuant. A titre d’ordre de grandeur, lors de la Présidence belge, il fut organisé six conférences de la sorte, dont deux traitaient de la PESD³⁰.

³⁰ Information transmise par le secrétariat de la commission spécialisée dans les affaires communautaires du Sénat belge

- Rencontres bilatérales de commissions parlementaires

Proches du mode de coopération précédent dans la mesure où elles consistent en la rencontre de parlementaires nationaux ou/et européens spécialisés dans un domaine, ces réunions s'en distinguent cependant en ceci qu'elles se réalisent dans un cadre bilatéral : soit entre le PE et un parlement national (rencontres verticales) soit entre deux parlements nationaux (rencontres horizontales).

Lorsqu'elles sont verticales, ces rencontres bilatérales prennent des formes variées, si bien qu'il est difficile d'avoir un traitement quantitatif de ces données. Toutefois, sur la base des données transmises par la direction du PE en charge des relations avec les parlements nationaux, on a pu établir le tableau suivant. Celui-ci est à prendre avec précaution, tant il est vrai que le suivi des rencontres bilatérales reste souvent négligé par les services du PE³¹.

	Rencontres bilatérales au PE				Rencontres bilatérales dans un parlement national				Total
	Rencontre commission	Audition	Visite	Rencontre individuelle	Rencontre commission	Audition	Visite	Rencontre personnelle	
1994	2		6	3		2			13
1995	5	1	10	2	2	19*	4		43
1996	6	3	6	1	3	6**	4	1	30
1997	3	1	8	3		4	1	1	21
1998	3	2***	7	2	2	6	2		24
1999			14	1	1	1	1		18
2000	11		5		3		6		25
2001	3		9		1		1		14
2002	1		6				1		8
2003	1		13						14

*Auditions de Mme Guigou et de M. Brok en préparation de la CIG de 1996

** Dont deux de Mmes DURY et MAIJ-WEGGEN en préparation de la CIG de 1996

***dont une Vidéoconférence commission pour l'emploi et les affaires sociales du PE avec des membres des Parlements autrichien, du Bundestag allemand, finlandais et grec ; Thème : Orientations en matière d'emploi

Ces données numériques ne sauraient également occulter deux éléments qui font obstacle au développement de ce mode vertical de coopération. Le premier est le principe de réciprocité ou, pour reprendre le vocable du PE, de « facilités mutuelles ». Énoncé pour la première fois en 1989 dans le rapport Stavrou du PE, celui-ci prévoit que la possibilité offerte aux commissions nationales d'assister aux réunions des commissions correspondantes du PE doit,

³¹ Dans nombre de ces documents traitant de la coopération interparlementaire, A. Maurer introduit un graphe qui fait apparaître quatre variables : les rencontres formalisées type COSAC, les rencontres conjointes –tables rondes-, les rencontres bilatérales et les rencontres entre fonctionnaires. Toutefois, pour ces deux dernières rubriques, les différences de nature sont telles entre les événements mentionnés qu'il apparaît difficile de les agréger.

en retour, ouvrir les portes des dites commissions nationales aux parlementaires européens³². Or, dans la pratique, les parlements nationaux se sont montrés peu disposés à respecter ce principe³³. Le second problème réside dans son caractère informel. En effet, même si le PE a tenté d'encadrer cette pratique par des règles coutumières, ce mode de coopération reste peu formalisé.³⁴ Cette absence de formalisme, si elle introduit de la flexibilité, altère la visibilité et la cohérence de la coopération.

La plasticité des rencontres bilatérales se retrouve également lorsqu'elles sont organisées entre parlements nationaux. Fréquemment utilisées par les commissions spécialisées dans les affaires communautaires, ces rencontres peuvent également être le fait de commissions sectorielles (le plus souvent celles des affaires étrangères ou des finances). S'il est difficile de déceler une règle générale, il est notable que ce mode de coopération est particulièrement développé à l'égard des futurs Etats membres. Ceci s'explique par le fait que, dans ces pays, ces rencontres se comprennent à la fois comme des rencontres d'information mutuelle sur des problématiques européennes et comme des fora privilégiés pour apprendre à mieux se connaître.

- LES RENCONTRES ADMINISTRATIVES BI- OU MULTILATERALES

De la même façon que la coopération interparlementaire se décline au niveau politique en un grand nombre de fora, les administrations parlementaires ont multiplié les enceintes d'échange. Les motivations de ces rencontres sont au nombre de trois : il peut s'agir soit de préparer les réunions interparlementaires politiques, soit de partager les expériences en matière de suivi administratif des questions européennes, soit enfin de faire bénéficier les parlements des nouveaux Etats membres de l'expertise acquise par les anciens ou par les services du PE.

Dans le premier cas, on peut citer la rencontre annuelle des secrétaires généraux des parlements nationaux qui se déroule en amont de la rencontre de la Conférence des Présidents. Leur mission est de baliser le déroulement de cette réunion en s'accordant par exemple sur l'ordre du jour. Avec l'adoption des lignes directrices de 2004, le rôle de coordination de ces réunions semble être amené à s'accroître.

³² Cette idée de réciprocité a été constamment avancée par le PE, même si le rapport Stavrou ne fut jamais adopté puisque ayant été présenté à la fin de la troisième législature ; PE, Doc. A2-126/89, 27 avril 1989

³³ Ce que regrette par ailleurs A. Neyts-Uyttebroeck dans la conclusion des motifs de son rapport ; PE, Rapport d'Annemie Neyts-Uyttebroeck sur « les relations entre le PE et les parlements nationaux », A4-0023/2002, 22 mai 1997

³⁴ Le règlement du PE se limite à la mention suivante : « La Conférence des présidents peut donner mandat au Président de négocier des facilités pour les parlements nationaux des Etats membres sur une base réciproque et de proposer toute autre mesure destinée à faciliter les contacts avec les parlements nationaux », PE, règlement intérieur, article 123, 16^{ème} édition, juillet 2004 ; deux Vice-présidents sont par ailleurs en charge d'informer la Conférence des Présidents du PE sur l'évolution des relations interparlementaires

Le deuxième cas de figure est de l'ordre de l'échange des bonnes pratiques. C'est le cas par exemple de la réunion annuelle des agents de liaison qui se déroulent en règle générale en mars de chaque année. Organisée à l'initiative du PE, cette réunion des fonctionnaires parlementaires nationaux nommés référents pour les relations interparlementaires contribue à leur socialisation, ce qui s'avère utile pour consolider le réseau administratif qu'ils forment³⁵. C'est le cas également des rencontres de plus en plus fréquentes au sujet du réseau informatique IPEX.

Enfin, dans le dernier cas de figure, la coopération se traduit pour l'essentiel par une aide technique faisant partie intégrante de programmes de pré-accession. Principalement l'œuvre du PE, notamment à travers les programmes TAIEX³⁶ et PHARE, ces rencontres sont également organisées par les services parlementaires nationaux. Ainsi, entre 2001 et 2005, le Sénat autrichien a organisé 57 manifestations de la sorte. De même le service des affaires européennes du Sénat français a reçu régulièrement dans la même période des fonctionnaires des futurs Etats membres pour une durée allant de trois à 15 jours³⁷.

L'association des Sénats d'Europe : Dernière-née des fora interparlementaires (8 novembre 2000), l'association des Sénats d'Europe est une initiative du Sénat français qui se donne comme objectif la promotion de la coopération interparlementaire et du bicamérisme en Europe³⁸. En réunissant une fois par an onze Chambres Hautes des Etats membres de l'UE ainsi que celles d'autres pays européens (Roumanie, Russie, Suisse et Bosnie et Herzégovine), cette association souhaite contribuer au débat sur le rôle des secondes chambres dans la construction européenne, ce qui explique que chaque réunion annuelle se veut thématique. Toutefois, même si cette association crée des liens à la fois aux niveaux politique et administratif, elle reste un forum de discussion au caractère limité dont l'existence n'est même pas mentionnée dans les lignes directrices adoptées à la Conférence des Présidents de La Haye. D'où la nécessité de considérer désormais les stades plus avancés de la coopération interparlementaire : les fora délibérants.

L'EMERGENCE DES FORA DELIBERANTS

Tous les fora d'échange et de discussion décrits précédemment ont ceci de commun qu'ils se sont structurés progressivement sans jamais pour autant dépasser le stade de l'entreprise politique. Cette notion renvoie à la typologie avancée par M. Latek. Pour cet auteur, cette étape du processus d'institutionnalisation se traduit par une extériorisation, c'est-à-dire le fait que ces réunions aient donné naissance à des formalisations partielles fondées sur

³⁵ Latek, Marta, idem, p.212 ; cf. la deuxième sous-partie de cette partie

³⁶ Technical Assistance Information Exchange

³⁷ Données obtenues par questionnaire

³⁸ Association des Sénats d'Europe, réunion du 8 novembre 2000, compte-rendu des débats consultable à l'adresse suivante : <http://www.senateurope.org/presentation.html>

l'accoutumance, sans pour autant qu'elles soient reconnues par leur environnement institutionnel³⁹. C'est cette deuxième étape qu'ont réussi à franchir la COSAC ainsi que plus récemment les deux conventions, se transformant ainsi de simples fora délibératifs en fora délibérants⁴⁰.

La COSAC

Beaucoup de recherches ont été consacrées à cette institution qui, lorsqu'elle fut créée à l'instigation de L. Fabius le 16 novembre 1989, ne représentait qu'une énième tentative de formalisation de la coopération interparlementaire dans l'UE⁴¹. Réunissant périodiquement des délégations composées de parlementaires nationaux siégeant, le plus souvent, dans la commission spécialisée dans les affaires communautaires⁴², la COSAC n'adopta son règlement que lors de sa quatrième rencontre (mai 1991). Celui-ci prévoyait la périodicité des rencontres (tous les six mois), la composition de la conférence (participation notamment d'une délégation du PE) ainsi que le lieu des réunions (dans l'Etat membre assurant la présidence de l'UE). Ce règlement fut amendé de nombreuses fois (Athènes, mai 1994 ; Rome, juin 1996) et notamment à Helsinki en octobre 1999, cette dernière révision faisant suite à la reconnaissance par le Traité d'Amsterdam de la COSAC. En effet, le protocole numéro 13 « relatif au rôle des Parlements Nationaux », annexé au Traité d'Amsterdam et doté en tant que tel d'une force normative, reconnaissait officiellement la COSAC en tant qu'instance de délibération qui « peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et libertés des individus ». A cet effet, elle « peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'UE », 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 ».

Censée faciliter l'adoption de telles contributions, en prévoyant notamment une possibilité d'abstention constructive pour les délégations ainsi qu'une préparation en amont par des

³⁹ Latek, Marta, idem, p.80

⁴⁰ Selon la distinction opérée par O. Costa, cf. p.2

⁴¹ L'idée fut avancée lors de la Conférence des Présidents de mai 1989. Ci-dessous quelques articles traitant de cette enceinte : Lord Tordoff, « The Conference of European Affairs Committee : a collective voice for national parliaments in the EU », *The Journal of Legislative studies*, vol.6, n°4, hiver 2000, pp.1-8 ; Maurer, Andreas, « The EP, the national parliaments and the EU convention », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, p.90 et s. ; Latek, Marta, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, p.146 et s. ; Latek, Marta, Thèse de doctorat, « L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire », ULB, 2003, pp.196-199 ; Maurer, Andreas, « die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) und der Konvent : Schwächung oder Stärkung der demokratischen Legitimation in der EU », in Rudolf Geiger (Hrsg.), *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Baden-Baden (Nomos), 2003, pp.187-227

⁴² Chaque parlement détermine la composition des délégations suivant ses règles ; ainsi, pour le Sénat français, tous les membres viennent d'une des 6 commissions permanentes.

groupes de travail, la révision d'Helsinki n'a pas atteint ses objectifs. En effet, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999, malgré les efforts des parlements organisant les conférences, le contenu de ces textes est demeuré modeste. Ainsi, la première contribution, adoptée à Lisbonne en mai 2000, se contentait-elle de louer l'initiative du processus de Lisbonne ainsi que la méthode conventionnelle adoptée pour l'élaboration de la Charte des droits⁴³. Malgré la formalisation conçue lors de la COASC suivante à Versailles en octobre 2000, l'adoption des contributions restait en deçà des attentes, notamment du fait de la contrainte d'unanimité. Comme l'écrit Marta Latek, « les contributions de la COSAC étaient de véritables *patchworks* » qui se limitaient souvent au plus petit commun dénominateur entre les délégations⁴⁴.

Il fallut attendre octobre 2002 et la COSAC de Copenhague pour qu'un saut qualitatif se produise. Suivant les conclusions de la COSAC de Madrid (mai 2002), la Présidence danoise a proposé une nouvelle modification du règlement afin de concrétiser des possibilités offertes par le Protocole numéro 13 du Traité d'Amsterdam (notamment la possibilité de considérer des projets de texte précis). Après avoir été longuement débattues, ces propositions furent confiées à un groupe de travail composé des Présidents des organes spécialisés dans les affaires communautaires ainsi que du Président de la commission des affaires constitutionnelles du PE. Ce groupe rendit ses conclusions le 16 décembre 2002. Celles-ci avaient deux objectifs. Etablir d'une part des standards minimaux de contrôle des affaires communautaires par les parlements nationaux (appelés critères de Copenhague, ils concernent le nombre et la qualité de l'information, la synchronisation des échanges et la capacité d'influer sur les décisions⁴⁵). Clarifier d'autre part l'organisation de la coopération interparlementaire en modifiant en profondeur les règles de la COSAC (passage à la majorité qualifiée des $\frac{3}{4}$ pour le vote des contributions⁴⁶, création d'un secrétariat permanent) et en développant un réseau informatique reliant les différentes commissions spécialisées dans les affaires communautaires (IPEX). Ces propositions furent formellement adoptées lors de la COSAC d'Athènes (mai 2003). Ainsi fut établi un secrétariat de la COSAC, une idée longtemps combattue par ceux qui redoutaient l'expansion de cette institution. Créé à l'origine pour deux ans, ce secrétariat est théoriquement placé sous l'autorité de la Troïka (Présidences sortante, présente et future) mais, en pratique, il reçoit ses ordres de la part de la Présidence en cours. Il comprend 5 fonctionnaires : trois nommés par la Troïka, un par le PE et un nommé de façon permanente⁴⁷.

⁴³ Texte de la contribution consultable sur le site de la COSAC : <http://www.cosac.org/fr/meetings/previous/22/doc1/>

⁴⁴ Latek, Marta, idem, p.200

⁴⁵ Propositions disponibles à l'adresse suivante : http://www.cosac.org/fr/meetings/previous/27/wg_december/wg_dec2/

⁴⁶ La majorité est fixée à $\frac{3}{4}$ des suffrages exprimés mais ceux-ci doivent représenter au moins la moitié de tous les votes suivant l'article 10 du nouveau règlement. Chaque délégation, qu'elle soit bicamérale ou monocamérale, a deux voix.

⁴⁷ Règlement de la COSAC, 2004/C 270/ 01, 4.11.2004 ; toutefois ce secrétariat n'a pas de budget. Le PE lui offre des locaux et les parlements de rattachement des fonctionnaires garantissent leur émoluments.

Même s'il n'a qu'un rôle de soutien administratif de la Troïka et non de coordination des relations interparlementaires, ce secrétariat représente une étape importante pour faciliter l'adoption de contributions dans la mesure où il assure une meilleure préparation des COSAC et un meilleur suivi du travail entre chacune d'entre elles. La Présidence britannique conduit actuellement une évaluation de l'action de ce secrétariat afin de décider ou non de sa prolongation.

Les Conventions

Si la COSAC a fait l'objet d'abondantes publications, que dire des Conventions⁴⁸ ? Ce qui nous intéressera cependant ici, ce n'est pas tant le produit des Conventions (les textes) que la méthode elle-même, et notamment dans quelle mesure celle-ci s'inspire et renouvelle la problématique de la coopération interparlementaire⁴⁹.

Entre le format conventionnel et la question de la coopération interparlementaire il existe à l'évidence des sources d'inspiration communes. La première est celle récurrente d'une deuxième chambre au niveau européen qui serait composée de délégués des parlements nationaux. Lancée dès la création du projet communautaire, notamment à l'article 11 du projet avorté de Communauté politique européenne élaboré en 1953, cette idée est reprise périodiquement par les leaders politiques, notamment français et britanniques⁵⁰. 2000 fut, à cet égard, une année particulièrement faste puisque V. Havel, C. Poncelet, J. Fischer, G. Verhofstadt et T. Blair se montrèrent favorables à la création d'une deuxième chambre, le Président de l'époque du PE, N. Fontaine, allant jusqu'à déclarer que la création d'une enceinte « qui serait le creuset de la confrontation démocratique entre parlements nationaux et qui en serait l'expression commune, méritait d'être étudiée »⁵¹. Une deuxième source d'inspiration, en réalité une forme atténuée de la première, réside dans le modèle français du Congrès. Il s'agirait dans ce cas de réunir ponctuellement des représentants du PE et des parlements nationaux afin de statuer sur des questions essentielles pour l'UE, notamment en matière de répartition des compétences. Ainsi compris, le Congrès va plus loin que les simples Assises, sans pour autant institutionnaliser une seconde Chambre, ce que la plupart des Etats membres refusent. Une première synthèse de ces deux courants s'était matérialisée par la convocation des Assises ; toutefois, leur échec aux yeux des parlementaires nationaux avait signifié

⁴⁸ Cf à ce sujet , Brückner Jonas, Held, Joachim, Völkel Christian, Stengel Andrea, «Der Verfassungs- und Konventsprozess im Spiegel der Sekundärliteratur », *Stiftung Wissenschaft Politik*, Berlin, Juin 2001

⁴⁹ Cf. sur ce point Maurer, Andreas, «The EP, the national parliaments and the EU convention », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, pp.76-98

⁵⁰ Cf. à ce sujet le dossier en ligne consacré par le Sénat français à cette question : http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen.html

⁵¹ Réception solennelle de Mme. Nicole Fontaine au Sénat français le 22 mars 2000, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen/fontaine_2000.pdf

l'abandon de cette question pendant une décennie, c'est-à-dire jusqu'à l'apparition de la méthode conventionnelle⁵².

Certes, le format conventionnel ne suit exactement aucun des deux modèles précédents mais il emprunte beaucoup de leurs traits. Tout d'abord dans sa composition, le format conventionnel accorde une place primordiale aux parlementaires nationaux. Dans la première Convention, celle à qui le Conseil européen de Cologne avait confié la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux, les parlementaires étaient au nombre de 46, 16 pour le PE et 30 pour les parlements nationaux. Ainsi, sur un total de 62 membres, les parlementaires nationaux représentaient environ 75% des membres⁵³. Dans la seconde Convention, ce pourcentage fut abaissé à 69% (72 sur 105). Sur le fond ensuite, il fut assigné aux deux conventions la tâche de réfléchir à des questions fondamentales pour le fonctionnement de l'UE, la première devant rédiger une Charte des droits qui, bien que privée d'effet obligatoire dans un premier temps, n'en marquait pas moins un acte politique fort, et la seconde devant, suivant la Déclaration de Laeken, «examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et rechercher les différentes réponses possibles»⁵⁴. Dans le produit final enfin, le résultat des Conventions se veut essentiellement une base de travail (aussi élaborée soit-elle) pour des négociations ultérieures, ce qui correspond bien à la volonté d'associer les parlementaires nationaux au niveau communautaire sans pour autant donner à leurs délibérations une force contraignante⁵⁵.

Pour conclure sur le sujet, il convient de noter que la seconde Convention aurait pu tisser un lien encore plus fort avec le thème de la coopération interparlementaire si elle avait fait sienne l'idée d'intégrer dans son projet de Traité constitutionnel une nouvelle institution : le Congrès. Ce « Congrès des Peuples d'Europe » se serait réuni une fois par an pour discuter du rapport fait par le Président du Conseil sur l'état de l'Union ainsi que pour entendre le Président de la Commission présenter son programme législatif annuel⁵⁶. Composé pour 2/3 de parlementaires nationaux et pour 1/3 de députés européens (composition calquée sur celle des Assises), cette nouvelle enceinte ne serait cependant pas intervenue dans la procédure législative de l'Union afin de ne pas alourdir le schéma décisionnel. Défendue au sein du groupe de travail sur « le rôle des parlements nationaux » notamment par le représentant du

⁵² Sur la nouveauté de cette méthode, confer : Reh, Christine et Wessels, Wolfgang, «Towards an innovative mode of Treaty Reform ? Three sets of expectations for the Convention », *Collegium*, N°24, Summer 2002

⁵³ Latek, Marta, idem, p.206

⁵⁴ Conseil européen, Déclaration de Laeken, 15.12.01, consultable à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_fr.htm

⁵⁵ F. Deloche-Gaudez parle à ce sujet concernant la première Convention de la méthode du « comme, si... », c'est-à-dire que la Convention avait travaillé «comme si» le Conseil européen de Tampere lui avait donné mandat de rédiger un texte ayant une valeur juridique ; cf. Deloche-Gaudez, Florence, « La convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? », *Notre Europe, Etudes et recherches n°15*, novembre 2001

⁵⁶ Convention européenne, Fiche d'analyse des propositions d'amendements concernant les institutions de l'Union, CONV 709/03, 9 mai 2003

gouvernement français P. Moscovici, cette proposition ne figurait pas dans les conclusions du groupe⁵⁷. Ce n'est que sur l'insistance du Président de la Convention, V.G. d'Estaing, fervent partisan de cette innovation, que cette proposition fut intégrée dans le projet de Traité présenté le 28 mai 2003⁵⁸ puis une nouvelle fois abandonnée au dernier moment⁵⁹.

LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE COMME RESEAU

La notion de réseau a connu un essor récent dans la littérature de sciences politiques, notamment dans le champ de la politique publique, sans toutefois qu'il soit toujours évident d'en définir la portée. En fait, il convient de différencier deux types de réseau : le réseau physique fondé sur l'existence de relations objectives et le réseau social dont l'approche méthodologique doit être de nature sociologique. Dans cette partie, nous utiliserons la notion de réseau dans son acception physique. On insistera par conséquent sur l'existence de liens, sur leur systématisation et leur périodicité, mais également sur le fait que l'ensemble de ces liens forme un tout indissociable de chacune des parties. On met ainsi en évidence deux types de réseaux : ceux horizontaux qui excluent le PE et ceux qui au contraire l'intègrent.

LES RESEAUX HORIZONTAUX : IPEX

Nombreux, les réseaux interparlementaires horizontaux doivent leur existence à une multitude de raisons, qu'elles soient de nature historique (triangle de Weimar) ou géographique (groupe de Visegrad). Toutefois, en sus de ces réseaux plus ou moins institutionnalisés, les parlements nationaux ont récemment décidé de créer un réseau informatique d'échange d'information dénommé IPEX. Ce projet, par son ambition, marque une rupture dont il convient tout d'abord de retracer l'histoire.

Faisant suite aux possibilités offertes par le développement de l'informatique et d'Internet, la Conférence des Présidents de Rome du 22 septembre 2000 a, par la voix de la Présidente du Parlement finlandais, appelé les parlements nationaux à faciliter le transfert d'informations entre parlements nationaux afin d'améliorer la qualité de la législation communautaire. Elle appela par conséquent chaque administration parlementaire à réfléchir à la « faisabilité » d'un tel projet. Fut mis en place un groupe de travail composé de représentants des parlements danois, français, italiens, polonais, britanniques et suédois (le secrétaire général du Riksdag en assurant la présidence) qui rendit ses propositions le 4 juin

⁵⁷ Convention européenne, Rapport final du groupe numéro 4, CONV 353/02, 22 octobre 2002 ; lire également à ce sujet les pages pleines d'humour du livre d'Alain Dauvergne, *L'Europe en otage : l'histoire secrète de la Convention*, Paris, Edition Saint-Simon, 2004, pp.125-129

⁵⁸ Convention européenne, Projet de Constitution, CONV 724/1/03 REV1, 28 mai 2003

⁵⁹ Selon plusieurs sources concordantes, il semble que le rejet de cette proposition tienne plus à la personnalité de celui qui l'a proposée qu'à son contenu. Par ailleurs, à la fin de la Convention, de nombreux députés auraient regretté ce rejet.

2002. Celles-ci se fondent sur trois principes : la simplicité du réseau, la qualité des informations placées en ligne et l'intégrité du système (seul le fonctionnaire nommé « correspondants IPEX » par son parlement pouvant modifier les données). Finalement, début 2004, fut lancé un premier site Internet qui reste hébergé par le site du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)⁶⁰. Le site définitif devrait être prêt à l'automne 2005 et aura pour objectif, selon les lignes directrices adoptées par la Conférence des Présidents de La Haye, de « soutenir la coopération interparlementaire dans le cadre de l'UE en fournissant une plate-forme pour l'échange électronique d'informations liées à l'UE entre les parlements de l'Union qui inclus un calendrier de réunions et de forums afin de débattre de la subsidiarité »⁶¹. Selon ses créateurs, il s'agira concrètement de créer l'équivalent d'un « pre-lex » parlementaire qui pourrait ultérieurement constituer un des éléments du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux⁶².

Par rapport aux formes antérieures de coopération interparlementaire, IPEX constitue une rupture pour deux raisons. Tout d'abord dans sa forme, ce système se veut extrêmement décentralisé, chaque parlement étant responsable du contenu de la page qui le concerne. Le faible rôle joué par le PE dans ce processus (suivi du projet au travers de conférences du CERDP ainsi que soutien informatique) participe à cette volonté et justifie la qualification d'horizontale pour cette forme de coopération. Dans sa finalité ensuite, ce mode de coopération ne s'assigne pas la mission formelle de coopérer ; il est simplement indiqué que chaque parlement s'efforce de fournir aux autres parlements nationaux le maximum d'information sur le suivi des textes communautaires dans son assemblée. L'idée n'est donc plus de parler d'une seule voix mais plus modestement de s'informer mutuellement afin de parvenir à une compréhension réciproque.

Toutes les incertitudes relatives à ce réseau ne semblent pas pour autant levées. Premièrement, malgré la volonté de décentraliser au maximum le réseau, se pose la question de l'unité technique compétente de gestion du site, celle-ci devant contrôler les informations mises en ligne et, le cas échéant, les corriger s'ils s'avéraient qu'elles sont manifestement erronées. Deuxièmement, le succès du réseau dépendra avant tout de la participation de chacun, ce qui peut faire courir deux risques : d'une part celui du passager clandestin décrit par Mancur Olson et d'autre part celui de l'asymétrie des informations fournies alors même que ce site est conçu comme devant être exhaustif.

⁶⁰ Sveriges Riksdag, mémorandum « IPEX », 24.10.04, Doc. v 2004-10-26 2.1 EC

⁶¹ Conférence des Présidents de La Haye, « Lignes directrices : coopération interparlementaire dans l'Union », La Haye, 3 juillet 2004

⁶² Ses promoteurs préfèrent d'ailleurs parler de banque de données plutôt que de « réseau », entretien avec M. Mongin Forrest, représentant permanent du Folketing au PE.

LES RESEAUX PYRAMIDAUX

De par son histoire, sa fonction et sa composition, le PE a toujours été particulièrement attaché aux modes verticaux de coopération. D'ailleurs, au niveau politique, ces réseaux se créent le plus souvent par l'accroissement de la fréquence des rencontres multilatérales entre commissions spécialisées du PE et des parlements nationaux. Toutefois, avant d'en venir à ce point, il convient de souligner l'importance prise par les réseaux administratifs.

Les réseaux administratifs

Bien qu'ils soient aujourd'hui principalement le fait des représentations permanentes des parlements nationaux, une question traitée ultérieurement, les réseaux administratifs comprennent également les agents de liaison et les correspondants du CERDP.

- LES AGENTS DE LIAISON

L'idée selon laquelle les parlements nationaux devraient former un réseau au centre duquel se trouverait le PE est relativement ancienne. En effet, dès 1989 et le rapport Seeler, il est recommandé que chaque commission spécialisée dans les affaires communautaires désigne un député de liaison censé maintenir un contact permanent avec le PE⁶³. Afin d'assurer la réciproque, le PE créa en 1991 au sein de la Direction Générale des politiques internes (II) une division spécialement en charge des relations avec les parlements des Etats membres. Celle-ci devait servir de plate-forme entre les parlements nationaux et les commissions spécialisées du PE, notamment pour ce qui était de l'organisation de rencontres interparlementaires (division F). Cette division devait par ailleurs garantir le soutien administratif de la délégation du PE participant aux travaux de la COSAC.

Aujourd'hui, le réseau des agents de liaison est peu dense. Ainsi, si chaque parlement national a nommé en son sein un fonctionnaire « correspondant du PE », ce fonctionnaire n'est pas pour autant toujours le seul à traiter des relations interparlementaires de son parlement. Cette absence d'unité nuit inévitablement à la réalisation de la fonction de liaison elle-même⁶⁴.

⁶³ Maurer, Andreas, « Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux », Parlement européen, DG IV, Document de travail série Politique W-19, septembre 1996, p.29 ; l'asymétrie dans la nature des agents de liaison (administratif pour le PE et politique pour les parlements nationaux se justifie dans le rapport Seeler par le fait que celui-ci prévoyait la participation à titre consultatif des membres des commissions spécialisées nationales dans les délibérations des commissions du PE, cf., Maurer Andreas, p.24.

⁶⁴ Confer la liste des agents à l'adresse suivante : http://www.europarl.eu.int/natparl/complete_address_list_rev_240105.pdf

Aussi, malgré les rencontres annuelles de ces agents, le résultat est-il mitigé. Avec le développement des représentations permanentes des parlements nationaux au PE, certains préconisent même l'abandon de ces rencontres. Dans le même temps cependant, le PE s'est engagé dans la voie du renforcement du rôle de la division, puisque celle-ci a été érigée en Direction dont le mandat s'étend à toutes les relations, administratives ou politiques, entre le PE et les parlements nationaux ou régionaux, ainsi qu'avec d'autres assemblées multinationales⁶⁵.

- LES CORRESPONDANTS CERDP

C'est à la demande de la Conférence des Présidents des parlements que fut créé en 1977 le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) dont l'ambition est «de promouvoir les échanges d'informations, d'idées et d'expériences sur des sujets d'intérêt commun relevant de sa compétence, de renforcer l'étroite coopération existant entre les services des parlements membres dans tous les domaines de l'information, des études et de la documentation parlementaires, de recueillir, échanger et diffuser les études effectuées par les services parlementaires » (article 1 de son statut)⁶⁶. Dirigé conjointement par le PE et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le CERDP repose essentiellement sur un réseau des correspondants, à raison d'un correspondant par assemblée parlementaire. Ceux-ci se retrouvent une fois par an afin de déterminer les axes de travail de l'année à venir. Le reste de l'année, le CERDP, qui dispose de son propre site Internet, organise des séminaires et des groupes de travail sur des questions thématiques en lien avec la documentation parlementaire.

De portée plus large que l'IPEX, puisqu'il s'étend à des pays non-membres de l'UE (45 pays soit 69 assemblées) mais également qu'il possède une dimension prospective plus marquée, le CERDP fait aujourd'hui l'objet de débats quant à la redéfinition de sa mission. En effet, il s'agit de déterminer de quelle manière le CERDP, qui est cité dans les lignes directrices adoptées à La Haye en juillet 2004 et qui a emmagasiné une grande expertise sur les questions parlementaires, peut cohabiter avec IPEX.

Les réseaux politiques

Les réseaux politiques, par nature innombrables, se traduisent dans le contexte interparlementaire de deux façons: les réseaux constitués par la participation régulière des

⁶⁵ Elle compte aujourd'hui 17 membres et trois stagiaires, ce qui en fait la plus petite direction du secrétariat du PE. Sa transformation en tant que Direction s'explique cependant plus par la personnalité du nouveau directeur, Bo Jensen (ce dernier ayant précédemment ce grade) qu'à la volonté de relever l'importance de cette structure administrative.

⁶⁶ Pour voir ses statuts ainsi que ses publications, conférer son site : <http://www.ecprd.org/index.asp> ; pour ce qui est des débats ayant entouré sa création, se référer à l'étude présentée à la conférence des Présidents des Assemblées de Bonn, 9-10 juillet 1976, PE 44.768/ rév.

parlementaires européens aux travaux des commissions nationales spécialisées dans les affaires communautaires et ceux consécutifs aux rencontres périodiques des commissions parlementaires⁶⁷.

- LA PARTICIPATION AU NIVEAU NATIONAL DE DEPUTES EUROPEENS

De règle avant l'élection au suffrage universel direct des parlementaires européens, la participation au niveau national des députés européens est devenue moins automatique après 1979. Toutefois, celle-ci demeure en droit dans de nombreux Etats membres, ce qui permet, lorsque cette participation se réalise de façon automatique, la constitution d'un réseau d'acteurs⁶⁸. Sur la base de données obtenue par la direction du PE en charge des relations avec les parlements nationaux auprès des secrétariats des commissions spécialisées nationales, on peut établir le tableau suivant⁶⁹. Il faut toutefois noter en préambule que, étant données les variations du nombre de députés européens dans chaque Etat membre, les contraintes qui s'exercent sur les commissions spécialisées nationales pour les faire participer ne sont pas les mêmes :

⁶⁷ Afin d'être complet, il conviendrait également d'ajouter la coopération qui se noue au sein des fédérations partisans. Plus d'information à ce sujet peut être obtenu dans la partie B du rapport Duverger de 1991 ainsi que dans le questionnaire envoyé par le Parlement portugais en préparation de la 22^{ème} COSAC (disponible dans les archives de la COSAC collectées par le secrétariat de cette dernière).

⁶⁸ Lorsque la participation des députés européens est occasionnelle (ce que met en évidence le tableau dans certains pays), ce type de rencontre ne constitue plus un réseau mais uniquement un forum de discussion. A ce titre, ces rencontres s'intègrent dans la rubrique générique de rencontres bilatérales des commissions parlementaires, ce qui a été décrit dans en p.6.

⁶⁹ Des informations un peu plus datées peuvent être obtenues par les travaux suivants : CERDP, «European Affairs committees : the influence of national parliaments on European policies », pp.30-32, septembre 2002, consultable sur le site du CERDP ; Maurer, Andreas, «National Parliaments in the European architecture : Elements for establishing a Best Practice Mechanism », paper établi pour le group de travail 4 de la Convention européenne, WD 8, 9 juillet 2002 ; le secrétariat de la COSAC vient également de rédiger un tableau synthétique de cette question : « Third bi-annual report : developments in the EU », présenté à la 32^{ème} COSAC, point 2.3

Pays/ Chambres		Participation ouverte		Participation sur invitation	Participation impossible
		Avec droit de vote	Sans droit de vote		
Allemagne	Bundestag		X		
	Bundesrat			Après décision de la Commission	
Autriche	Nationalrat		X		
	Bundesrat		X		
Belgique (1)	Chambre des représentants	X			
	Sénat	X (2)			
Chypre	Chambre des représentants			Les députés européens peuvent également solliciter l'invitation	
Danemark	Folketinget				X (3)
Espagne	Congreso de los diputados			X	
	Senado			X	
Estonie	Riigikogu		X		
Finlande	Eduskunta				X (4)
France	Assemblée nationale		X	(5)	
	Sénat		X		
Grande-Bretagne	Commons			X	
	Lords			X	
Grèce	Vouli ton Ellinon		X		
Hongrie	Assemblée nationale			X	
Irlande	Dail Eireann		X		
	Sennad Eireann		X		
Italie	Camera dei Deputati			X (6)	
	Senato			X	
Lettonie	Saeima			Par le Président de la Commission	
Lituanie	Seimas		X		
Luxembourg	Chambre des députés		X		
Malte	Chambre des représentants		X		
Pays-Bas	Eerste Kamer			X	
	Tweede Kamer		X		
Pologne	Sejm			X	
	Senate		X (7)		
Portugal	Assembleia da Republica			X (mais rare)	
République tchèque	Chambre des députés		X		
	Sénat		X		
Slovaquie	Conseil national		X		
Slovénie	Assemblée nationale		X		
Suède	Riksdagen			X	

Commission unique pour les deux chambres : 10 sont membres et les 14 autres sont membres suppléants ; il y a cependant deux conditions : d'une part que le député européen représente une circonscription belge et d'autre part qu'il ait été autorisé à participer par le Président du comité d'avis fédéral chargé des questions européennes et, accessoirement, par les membres de ce comité. Depuis le 4 mars 2005, les députés européens danois sont invités une fois par mois dans des réunions exceptionnelles de la Commission (Europaudvalget). Les députés européens peuvent cependant être invités à la Grande Commission en qualité d'expert. Il peut y avoir également des invitations de la part du président de la Commission lorsque la présence des députés européens est fortement souhaitée. De plus, les députés européens sont invités une fois par an au sujet des programmes législatifs de la Commission et du Conseil. Les portes de toutes les Commissions leur sont ouvertes

Ce tableau fait apparaître plusieurs enseignements. Tout d'abord, d'une façon générale, rares sont les cas de commissions spécialisées dans les affaires communautaires qui soient complètement fermées aux députés européens : ceci est l'apanage des parlements scandinaves. Inversement, mis à part le cas du Sénat belge, les rencontres entre députés nationaux et européens ne se traduisent pas par une délibération (laquelle serait suivie d'un vote) mais plutôt par un échange d'information qui s'effectue principalement au bénéfice des premiers nommés. Enfin, il semble que les parlements des nouveaux Etats membres aient privilégié plus que les autres ce type de rencontres interparlementaires puisque la participation de droit des parlementaires européens y est plus fréquente, formant ainsi des réseaux d'acteurs plus denses.

- LA FORMALISATION PROGRESSIVE EN RESEAUX DE FORA INTERPARLEMENTAIRES SECTORIELS

La multiplication des réunions des commissions sectorielles dans les années postérieures à Maastricht a conduit à une formalisation de plus en plus importantes de ces fora et, *in fine*, à la constitution de réseaux de commissions sectorielles. Dans notre acception, le réseau se crée dès lors que les réunions sont organisées selon une périodicité déterminée, créant ainsi une régularité et un suivi dans les contacts.

Parmi les réseaux créés, il convient de différencier deux types : ceux entre présidents de commissions sectorielles et ceux entre commissions elles-mêmes. Dans la première catégorie, les secteurs les plus porteurs sont ceux des Affaires étrangères et de la Défense. Ainsi, selon les statistiques fournies par le PE, les Présidents des commissions des Affaires étrangères⁷⁰ se sont rencontrés 5 fois entre 2001 et 2003, ceux de la Commission de la Défense (qui souvent sont les mêmes que les précédents) se rencontrant 4 fois dans la même période. Cette périodicité, normalement de deux par an, rend possible des discussions fréquentes et suivies sur les sujets d'actualité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), d'autant qu'à cette occasion sont invités les ministres nationaux concernés ou le Haut Représentant pour la PESC. A ceci il faudrait par ailleurs ajouter les rencontres au sein de l'Assemblée de l'UEO (Union de l'Europe Occidentale), même si cette dernière semble moins porteuse d'avenir.

Dans la seconde catégorie de réseaux on peut citer la Conférence des commissions parlementaires chargées de la politique de l'égalité des chances des femmes et des hommes (CCEC) et les rencontres entre commissions responsables du troisième pilier (Parlopol). Créée en 1998, la CCEC se réunit annuellement dans le parlement dont le pays assume la Présidence de l'UE et peut, de manière exceptionnelle et si l'actualité le justifie, convoquer des réunions *ad hoc*. Ainsi, en avril 2004, le PE a organisé une réunion extraordinaire pour débattre de la question de l'égalité des sexes dans le projet de Traité constitutionnel ainsi que dans la

⁷⁰ Ces réunions sont aussi appelées, selon l'acronyme anglais : « réunions COFAC » (Conference of Foreign Affairs Committee)

perspective des élections européennes. Ces réunions se concluent généralement par l'adoption d'une déclaration commune, de conclusions et, le cas échéant, de rapports⁷¹. Un réseau des commissions compétentes pour la Justice et les Affaires Intérieures s'est également structuré progressivement à partir des rencontres fréquentes des commissions ayant compétence pour le troisième pilier. Toutefois, avec le développement important de ce secteur, notamment dans le cadre d'Europol, a émergé l'idée que ce réseau se formalise encore plus.

Annoncé à Trevi en 1990 puis intégré dans le titre VI du Traité de Maastricht (article K.1.9), Europol est une institution chargée de simplifier l'échange d'information, notamment en matière de blanchiment d'argent sale, et de coordonner les enquêtes criminelles à dimension européenne. Malgré la création d'une unité basée à La Haye, Europol reste un système décentralisé fonctionnant en réseau, ce qui explique la difficulté qu'il existe pour les parlements nationaux à effectuer un réel contrôle de ses activités. Or, un tel contrôle est devenu d'autant plus nécessaire qu'Europol a vu son mandat étendu le 1^{er} janvier 1999 pour inclure la lutte anti-terrorisme. Aussi, le PE⁷² et les parlements nationaux ont-ils revendiqué un droit de regard plus important que les simples rencontres périodiques des commissions chargées de cette question. D'où l'idée avancée par la conférence interparlementaire (entre parlements nationaux et PE) de La Haye de 2001 de créer un organe interparlementaire qui contrôlerait Europol⁷³, idée ensuite reprise dans une Communication de la Commission européenne de mars 2002⁷⁴:

« Une commission mixte, composée de membres des commissions des parlements nationaux et du Parlement européen compétentes en matière policière, pourrait être créée à cette fin. Cette commission pourrait se réunir deux fois par an pour échanger des informations et des expériences et traiter de questions se rapportant à Europol. Elle entretiendrait des contacts étroits avec Europol par l'intermédiaire d'un organe spécial composé d'environ cinq membres désignés par la commission mixte, à laquelle ils rendraient compte de leurs travaux. »

Cette idée fut rejetée dans la convention de révision d'Europol conclue en décembre 2002⁷⁵ mais le Traité constitutionnel laisse la porte ouverte. En effet celui-ci, tout en communautarisant Europol (article III-276), prévoit qu'une loi européenne fixera les modalités de contrôle de coopération entre PE et parlements nationaux sur cette question. Aussi, il

⁷¹ Sur une initiative de la Présidence danoise de 2002, les commissions en charges des questions de l'environnement ont également commencé à se rencontrer de façon périodique.

⁷² Confer notamment le rapport Maurizio Turco et notamment sa recommandation 4: « Recommandation à l'attention du Conseil sur le développement futur d'Europol », A5-0116/2003, 7 avril 2003

⁷³ Van Eekeln, Willem, « Terrorism and parliamentary control », *DCAF Conference paper*, 2004, p.18

⁷⁴ Commission européenne, Communication sur le contrôle démocratique d'Europol, 26 février 2002

⁷⁵ UK House of Lords, Select Committee on European Union, « Europol's Role in Fighting Crime », 28 janvier 2003, appendix 2

semble improbable que la situation reste en l'état car, comme l'écrivait dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale française, le député J. Floch :

« Un tel contrôle (parlementaire) adapté tant qu'Europol ne dispose d'aucune compétence opérationnelle, devra nécessairement être renforcé si celles-ci sont augmentées et si la Convention Europol est remplacée par un instrument communautaire»⁷⁶.

LE RESEAU DES REPRESENTANTS PERMANENTS DES PARLEMENTS NATIONAUX

Initiative relativement méconnue, les représentations permanentes des parlements nationaux auprès du PE constituent à la fois un moyen pour les parlements nationaux de se faire entendre au niveau européen et une modalité de coopération interparlementaire (horizontale et verticale). C'est à ce titre que les réponses à des questionnaires que nous avons envoyés apportent aujourd'hui un éclairage particulier sur cette question. Après avoir fourni des données de base sur ces représentations, il conviendra d'explicitier dans quelle mesure ces représentations constituent un réseau interparlementaire particulièrement efficace.

LES REPRESENTATIONS PERMANENTES : DONNEES DE BASE

L'établissement de représentations permanentes par les parlements nationaux est un phénomène récent. Pionnier en la matière, le Folketing danois envoya son représentant en 1991, suivi en 1996 par l'Eduskunta finlandais puis, à partir de 2000, le rythme des créations s'accéléra pour atteindre 19 représentations aujourd'hui⁷⁷. Ce qui est marquant c'est que les chambres des pays nouvellement entrant dans l'UE ont été plus actives dans le domaine, les parlements des anciens Etats membres ayant une prise de conscience beaucoup plus tardive de l'intérêt de la chose. Ainsi des six pays fondateurs, seules la France et l'Italie (encore que dans le cas du Sénat italien le représentant partage son activité entre Bruxelles et Rome) disposent d'une telle représentation.

Outre leur relative nouveauté, ces représentations semblent être méconnues du fait de la modestie de leurs structures. Dotées d'au plus deux fonctionnaires, elles ne disposent très fréquemment d'aucun budget propre. Etant soit à la charge des commissions d'origine (Pays-bas), soit à celle du secrétariat de leur parlement (Suède), soit enfin à celle de la

⁷⁶ Assemblée nationale française, Rapport d'information n° 819 sur l'avenir d'Europol de M. Jacques Floch, député, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, p. 25 ; il est noter également qu'une disposition similaire (article III-273) permettra d'associer les parlements nationaux au contrôle d'Eurojust.

⁷⁷ Confer pour plus d'information le tableau en annexe obtenu à partir d'un questionnaire envoyé aux représentations. Depuis la réalisation du questionnaire, d'autres parlements se sont engagés à envoyer un représentant. Il s'agit notamment des parlements d'Allemagne, d'Autriche, de Grèce, de Slovaquie etc. Seuls les parlements de Chypre, Malte, de l'Espagne et du Portugal n'ont pas de représentants au 15.06.05

représentation permanente au Conseil (Pologne), ces représentations travaillent cependant dans leur quasi-totalité dans les locaux du PE. Seul le représentant du Sénat français passe la plupart de son temps au sein de la représentation permanente de la France au Conseil alors que son homologue italien alterne entre Rome et Bruxelles.

LES REPRESENTATIONS PERMANENTES : DES INSTANCES DE COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

Constituées à l'origine sur un mode bilatéral (représentation politique et administrative des parlements nationaux au PE), les représentations permanentes remplissent dans les faits une fonction de coopération multilatérale qui se traduit par des rencontres fréquentes entre elles. La systématisation de ces rencontres est constitutive d'un réseau d'acteurs. Telle est la conclusion qui peut être tirée d'une recherche par questionnaire réalisée auprès des 17 représentations et à laquelle 16 ont répondu (les représentants des deux chambres britanniques répondirent conjointement). Cette enquête demandait à chaque représentant d'attribuer aux relations qu'il entretient avec d'autres acteurs institutionnels un coefficient de 1 à 5⁷⁸. D'une manière plus détaillée, les résultats font apparaître que :

- **Les contacts politiques sont importants** : Les représentants entretiennent des contacts principalement avec des acteurs administratifs nationaux et européens mais les contacts avec le personnel politique restent importants. Ceux-ci s'opèrent cependant principalement dans un cadre national, que ce soit avec les membres de la commission nationale des affaires européennes (3.06, soit une fois par semaine en moyenne) ou avec les députés européens de même nationalité (2.86 pour les nationaux contre 1.53 pour les députés européens étrangers). Les représentants gardent également des contacts avec des députés nationaux venant d'autres commissions sectorielles nationales (2.06).
- **Les contacts administratifs dans le domaine interparlementaire se font de manière quotidienne** : Parmi les contacts administratifs, la préférence des représentants va aux fonctionnaires en charge des questions interparlementaires, qu'ils appartiennent au secrétariat de la commission nationale des affaires communautaires (4.53), à d'autres représentations de parlements nationaux (3.78), au secrétariat de la COSAC (4.53) ou enfin à la direction en charge des relations avec les parlements nationaux (3.8).

⁷⁸ L'échelle des contacts était établie ainsi : 1 : très rarement ; 2 : une fois par mois ; 3 : une fois par semaine ; 4 : plusieurs fois par semaine ; 5 : tous les jours

- Concernant les contacts avec les autres acteurs administratifs, la situation varie grandement entre représentations (notamment pour ce qui est de la relation avec les fonctionnaires de la Commission et ceux des autres DG du PE, les contacts avec les fonctionnaires du Conseil étant de façon générale faibles). Toutes entretiennent cependant des liens forts avec la représentation permanente nationale (3.4)

Il ressort de ces différents résultats que les représentations permanentes ont tissé des liens forts avec le PE, que ce soit au niveau administratif ou politique, mais également qu'elles contribuent à la coopération interparlementaire horizontale grâce à la systématisation des contacts entre représentants permanents. Cette coopération s'explique aussi par le fait que les représentants travaillent tous au même étage et se voient ainsi quotidiennement (le secrétariat COSAC ainsi que la direction du PE en charge des relations avec les parlements nationaux se trouvent également à cet étage de l'atrium). Par ailleurs, à l'initiative de la représentante finlandaise, tous les représentants participent à une réunion commune le lundi où ils invitent des représentants d'autres institutions (Commission par exemple) pour les informer. Il semble donc inutile de prévoir un cadre plus formel à la coopération entre représentants comme certains l'avaient avancé⁷⁹. Cette première recommandation nous amène au cœur de ce travail, à savoir les réponses des secrétariats des commissions spécialisées dans les affaires communautaires à un second questionnaire relatif à la coopération interparlementaire en général, et à ses perspectives d'évolution en particulier.

⁷⁹ Convention européenne, contribution de Hans van Baalen, «One time is too late », WG IV, WD 11, 15 juillet 2002, p.8

II - Quelle coopération interparlementaire à l'avenir ?

La diversité des formes de coopération interparlementaire reflète deux phénomènes qui s'opposent parfois : la prise de conscience par les parlements nationaux de la nécessité de plus échanger sur des sujets communs d'une part et, d'autre part, la diversité des motivations qui sous-tendent cette prise de conscience⁸⁰. D'où l'utilité d'une recherche se donnant pour objectif de mieux délimiter les attentes des parlements nationaux en matière de coopération interparlementaire.

Dans cette perspective, des questionnaires dont le modèle se trouve en annexe ont été envoyés au secrétariat des commissions spécialisées dans les affaires communautaires des Chambres de chaque Etat membre de l'UE⁸¹. Le PE ne participa pas directement à cette recherche pour deux raisons. Tout d'abord, les positions de cette institution en matière de coopération interparlementaire sont connues, un rapport soulignant à l'occasion de chaque législature ses attentes. Ensuite, il s'agissait de comprendre les ambitions des parlements nationaux, notamment en matière du respect du principe de subsidiarité, plus que de réaliser un sondage exhaustif.

Concernant la méthode de cette recherche, il faut noter une possible limite de la méthode puisque ce sont les administrateurs des commissions qui ont répondu au questionnaire alors même que celui-ci s'intéresse principalement au versant politique de la coopération. La crainte de la nature politique des questions explique par ailleurs que, au niveau des taux de réponse, la situation soit mitigée. Si le taux de réponse global peut être considéré comme représentatif (25 sur 36 soit 69%), ce taux inclut deux non-réponses, c'est-à-dire des secrétariats ayant répondu que les questions étaient trop politiques (Suède et Estonie)⁸². Sans ces deux cas, le

⁸⁰ Latek, Maria, « Les poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003 ; Latek, Maria et Costa, Olivier, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, vol. 23, n° 2, 2001, p. 139-164

⁸¹ Deux remarques : tout d'abord, ces questionnaires furent également transmis aux Chambres des Etats candidats mais, étant donné leur faible taux de réponse, il n'en sera pas tenu compte dans ce travail. Ensuite, le choix de l'échelle (de 1 à 5) peut prêter à discussions. En effet, outre le fait qu'il n'est pas toujours simple de répondre sur un mode binaire (difficulté atténuée par l'introduction d'une gradation de « oui » ou du « non »), la réponse « 3 » peut être interprétée diversement. Si, à l'origine, cette réponse devait principalement être utilisée dans les cas d'incertitude ou d'indécision (d'où le terme « undecided »), il est apparu à la lecture des résultats que certains avaient pu l'utiliser comme une échappatoire dans les cas où la réponse était politiquement sensible. Malgré l'anonymat garanti lors de l'envoi des questionnaires, cette crainte était d'autant plus présente que le statut de fonctionnaire parlementaire pouvait sembler aller à l'encontre du type de prise de position induit par le questionnaire. Toutefois, en valeur absolue, la différence entre les résultats obtenus en incluant la réponse « 3 » et en l'excluant n'est que de 0.17 en moyenne. Aussi, il semble pertinent de garder les réponses « 3 », malgré leur effet de resserrement vers ce résultat, tout en précisant les cas où cette réponse constitue un biais. Cete échelle de 1 à 5 correspondait aux réponses suivantes : 1 : strongly disagree ; 2 : disagree ; 3 : undecided ; 4 : agree ; 5 : strongly agree

⁸² Confer, à titre de comparaison, Maurer, Andreas, « Cooperation and Coordination between national parliaments and regional parliaments », *SWP analytical report*, Berlin, 2004, p.2

taux s'établit à 64%. Ces quelques précisions méthodologiques faites, il convient désormais d'expliciter les réponses obtenues répondants aux questions suivantes : Quelles fonctions pour la coopération interparlementaire ? Quels domaines ? Quelles modalités d'exercice ?

LA COOPERATION COMME ECHANGE D'INFORMATION PLUTOT QUE COMME CONTREPOIDS DEMOCRATIQUE

Comme il a été souligné dans la première partie, la coopération interparlementaire revêt une multitude de formes, si bien qu'il est difficile de définir la fonction première de ce phénomène. Quel est le but recherché ? Quel est l'intérêt pour les parlements nationaux ? Est-ce que cette coopération peut servir à introduire un contrôle démocratique dans les domaines d'activité de l'UE les plus intergouvernementaux ? Voilà autant d'interrogations de nature normative qui justifient la première question: « Quelles devraient être la ou les fonctions de la coopération interparlementaire? ».

Le tableau ci-dessous énumère les réponses obtenues :

Réponse	Résultats	Nombre de Réponse « 3 »
un réseau partageant les expériences législatives nationales	4.09	6
un forum pour discuter des bonnes pratiques en matière de contrôle parlementaire	4.39	2
une source d'information sur le plan législatif annuel des institutions de l'UE	3.78	4
un moyen de garantir le principe de subsidiarité	3.91	3
un moyen de garantir le contrôle parlementaire en matière de PESC et PESD	3.52	9
un moyen de garantir le contrôle parlementaire dans le troisième pilier	3.82	6
un moyen de faire de la démocratie délibérative sur le modèle de la Convention	3.30	8

Plusieurs remarques s'imposent. Tout d'abord, dans l'optique qui fut celle de la première partie, des deux formes considérées (« forum » et « réseau »), aucune ne l'emporte clairement sur l'autre. Ceci est même beaucoup plus visible lorsque l'on enlève du calcul les réponses « 3 » (4.47 pour le second contre 4.52). L'essentiel semble donc résider ailleurs, et plus exactement dans la fonction poursuivie.

Dans ce domaine, il est difficile de classer par ordre d'importance les fonctions que les parlements nationaux souhaitent assigner à la coopération interparlementaire. En effet, mis à part le modèle de démocratie délibérative sur le format de la Convention qui est plus éloigné de ce qu'attendent les parlements nationaux, les quatre propositions suivantes reçoivent un acquiescement de principe. Cet acquiescement ne constitue pas pour autant une franche

adhésion. Ceci est particulièrement visible pour la question portant sur la subsidiarité, pourtant centrale dans le Traité constitutionnel (protocole numéro 2). Domaine important où peut s'exercer la coopération entre parlements nationaux comme l'illustreront des réponses à d'autres questions, la subsidiarité n'apparaît pas aux parlements nationaux comme la raison d'être de la coopération interparlementaire. Ceci est également palpable sur la question du contrôle démocratique des piliers intergouvernementaux. En effet, s'ils considèrent que la coopération peut être utile dans le deuxième pilier (3.52) et surtout dans le troisième (3.82), leurs réponses sont loin d'être unanimes. Ces résultats n'étaient donc pas complètement l'idée fréquemment avancée du « déficit démocratique » par les *inputs* (participation au processus décisionnel d'acteurs élus) des piliers intergouvernementaux (et notamment la PESC)⁸³. Ceci peut cependant également traduire le fait que certains parlements nationaux estiment que le contrôle de ces questions relève principalement de l'échelon national.

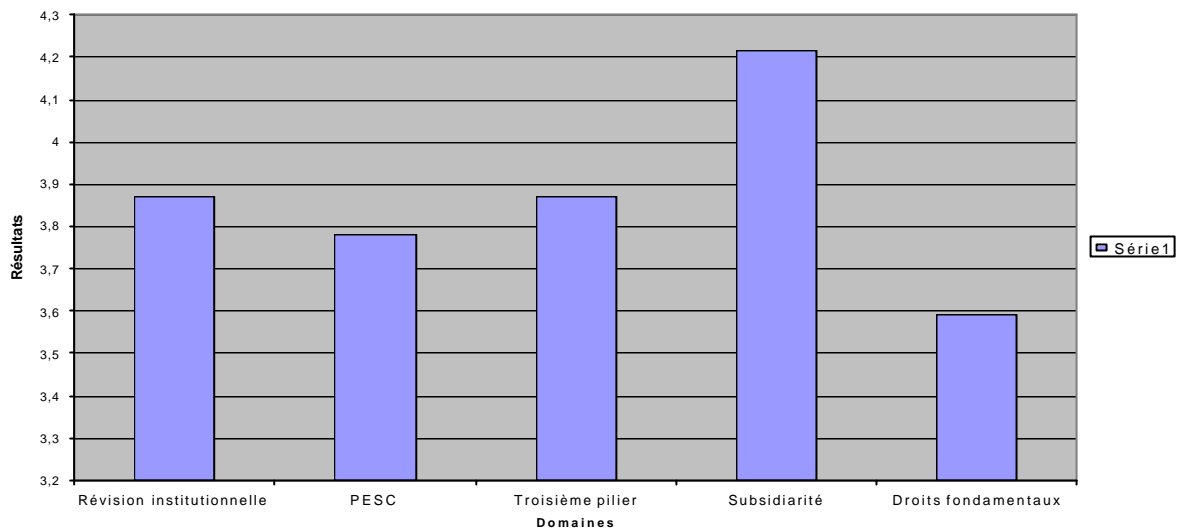
En conclusion, les parlements nationaux comprennent la coopération interparlementaire essentiellement comme un échange d'expérience, qu'il se fasse sous la forme de fora ou de réseaux. La coopération comme mode de contrôle démocratique obtient un acquiescement sans pour autant faire l'objet d'unanimité entre parlements nationaux alors que la coopération en tant que participation à une démocratie délibérative fait débat. Ces résultats se retrouvent d'ailleurs dans les réponses à la deuxième question, question qui portait sur les domaines dans lesquels la coopération devrait trouver à s'exercer.

UNE COOPERATION S'EXERÇANT DANS DES DOMAINES DE « HIGH POLITICS »

Si la fonction de partage d'information bénéficie d'un large soutien parmi les parlements nationaux, il convenait cependant de déterminer dans quels domaines celle-ci devait s'exercer. Les réponses à cette interrogation figurent dans le graphe suivant :

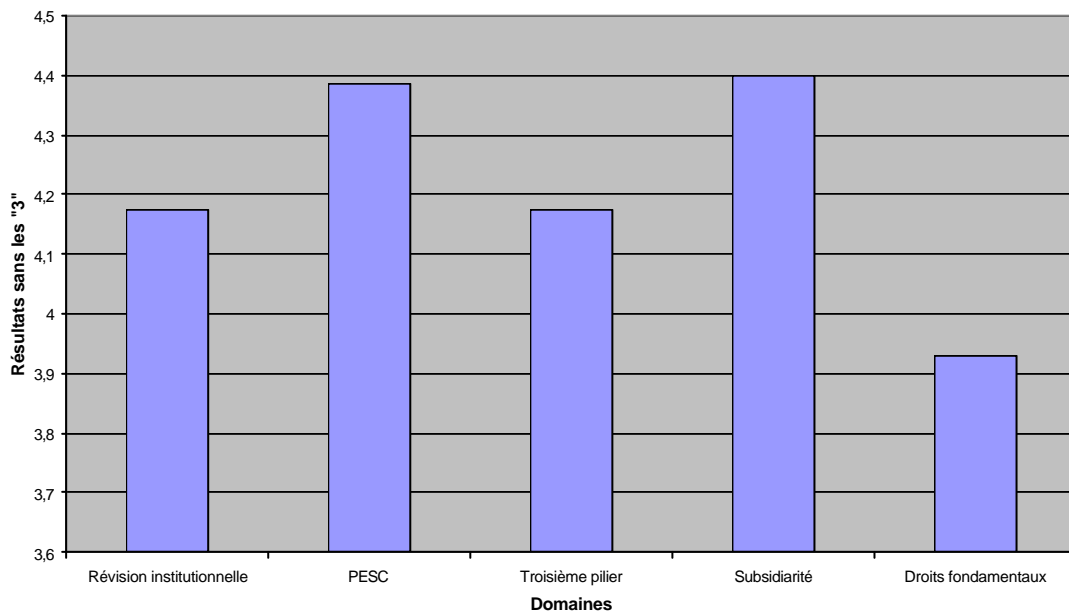
⁸³ Bono G., "Democratic accountability of international military and police cooperation in the EU (ESDP)", *DCAF*, Conference paper, 4th Workshop on "Strengthening Parliamentary oversight of international military cooperation and institutions", Brussels, 12-14 July 2002; see also during the same conference the paper of Catriona Gourlay, "Parliamentary oversight of ESDP: the role of the parliaments and of the EP"; Michael Hilger, « Défense européenne et contrôle démocratique: une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Politique étrangère*, 2/2002 (printemps 2002)

Domaines privilégiés de la coopération interparlementaire



Cette présentation semble indiquer que, si les parlements nationaux considèrent les cinq domaines proposés comme susceptibles de se prêter à la coopération interparlementaire, seule la question de la subsidiarité dégage une réelle majorité dans ce sens. Toutefois, la situation diffère sensiblement si l'on considère les résultats sans la réponse « 3 »⁸⁴:

Domaines privilégiés de coopération (2)



⁸⁴ Le nombre de réponses « 3 » s'élève à : réponse « révision » : 6 ; réponse « PESC » : 10 ; réponse « troisième pilier » : 6 ; réponse « subsidiarité » : 3 ; réponse « droits fondamentaux » : 8

Dans ce deuxième cas, le second pilier devient un domaine de prédilection pour la coopération interparlementaire, au même titre que le contrôle du principe de subsidiarité. Par contre, la question de la promotion des droits fondamentaux, pourtant comprise dans le protocole numéro 13 annexé au Traité d'Amsterdam, apparaît à chaque fois en retrait par rapport aux attentes des parlements nationaux⁸⁵. Ces deux graphiques ne sont pas pour autant contradictoires. En effet, ils montrent simplement que la question de savoir dans quelle mesure la coopération entre parlements nationaux pourrait exercer un droit de regard sur le second pilier est un enjeu politique qui suscite en tant que tel des prises de position prudentes (9 réponses « 3 »).

De façon générale, il apparaît que la coopération interparlementaire est souhaitée dans ce qui constituent des domaines de « *high politics* », c'est-à-dire ceux pour lesquels les Etats ne sont pas prêts à abandonner leur souveraineté⁸⁶. Reste cependant à déterminer de quelles manières cette coopération peut s'exercer. Cette problématique était au centre des questions suivantes : quelle serait l'organisation la plus apte à garantir l'efficacité de la coopération dans ces domaines, notamment en matière de contrôle de subsidiarité ? Doit-on pour ce faire réformer une nouvelle fois la COSAC ?

PREFERENCE A LA COOPERATION ADMINISTRATIVE, INFORMELLE ET DECENTRALISEE

Comme l'a montré la première partie, la dialectique principale qui structure les formes prises par la coopération interparlementaire est celle entre le « forum » et le « réseau ». Toutefois, d'autres couples antagonistes interagissent lorsqu'il s'agit de préciser les modalités de la coopération. Il en va ainsi par exemple de l'opposition entre coopération administrative et politique, entre les coopérations centralisées ou décentralisées voire également entre les niveaux de formalisation de la coopération. Aussi, répondre à la question des modalités de la coopération interparlementaire, c'est avant tout trouver un équilibre entre ces différentes dialectiques. A cet égard, les résultats montrent une préférence marquée pour les modes de coopération décentralisés, informels et administratifs⁸⁷. Ces tendances se retrouvent également dès lors qu'est envisagé une énième réforme de la COSAC.

⁸⁵ Ce protocole affirmait le droit pour la COSAC d'adresser au PE, au Conseil et à la Commission, « toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne (...) les questions relatives aux droits fondamentaux »

⁸⁶ Kehoane, Robert ; Hoffman, Stanley, *The new European community. Decision-making and institutional change*, Boulder, Colo.: Westview, 1991

⁸⁷ Ces résultats doivent être considérés avec prudence puisque ce sont des agents administratifs appartenant aux parlements nationaux qui ont répondu au questionnaire, ce qui a pu influencer les réponses données.

UNE PREFERENCE MARQUEE POUR LES FORMES DE COOPERATION DECENTRALISEES ET INFORMELLES

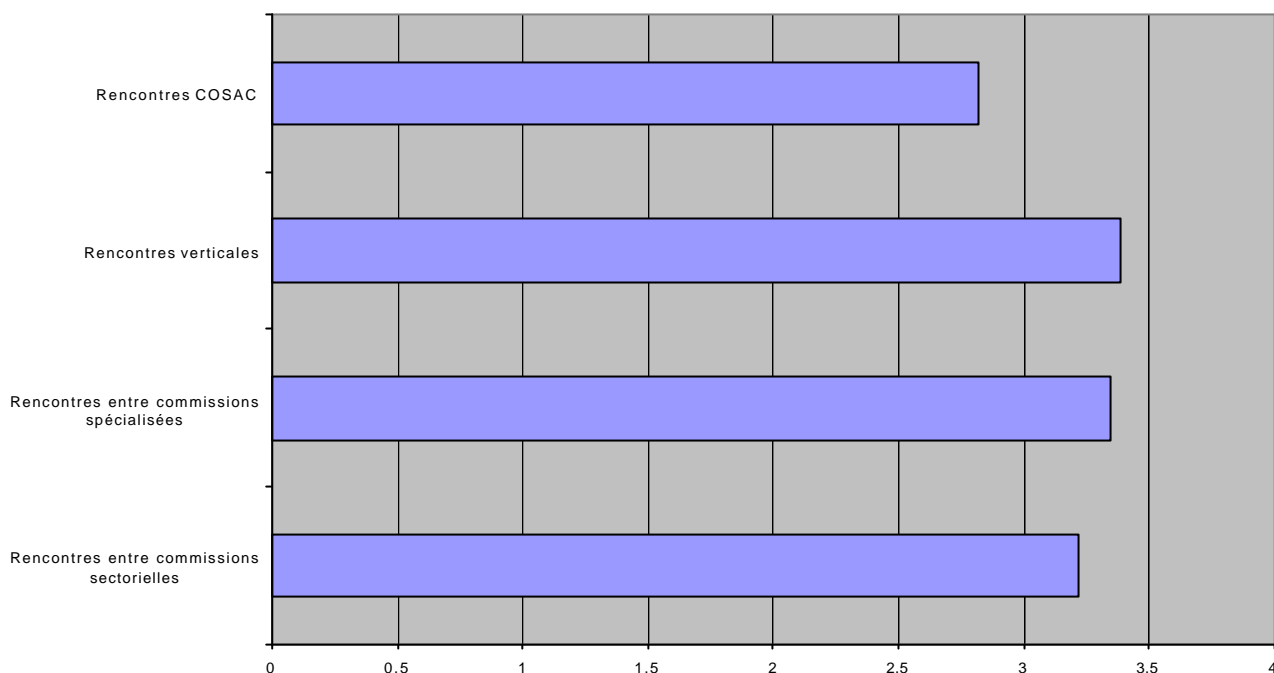
Souhaitant préserver leur autonomie institutionnelle, les parlements nationaux sont peu désireux de centraliser ou de formaliser excessivement les différentes formes de coopération interparlementaire. Ceci est particulièrement visible en matière de contrôle de subsidiarité et sur la question précise de la coopération à adopter afin d'atteindre le quorum prévu dans le Traité constitutionnel (protocole 2, article 6). Dans leurs réponses à cette question, les parlements nationaux se montrent opposés à l'idée d'augmenter le nombre de rencontres entre services juridiques des chambres afin de dégager une conception commune du principe de subsidiarité (2.65). Ils sont également partagés sur le rôle que pourrait jouer la COSAC dans ce domaine, aucune majorité claire ne se dessinant pour l'organisation de meetings *ad hoc* dans la période des six semaines (3.30), ni pour un rôle de coordination que pourrait jouer en la matière le secrétariat de la COSAC (3.48). En fait, seule l'idée d'un réseau permanent, qu'il soit informatique ou pas, reliant les différentes commissions spécialisées dans les affaires communautaires trouve un soutien (4.00).

Cette idée de réseau administratif informel, que matérialise par exemple le projet IPEX, correspond apparemment à ce qu'attend une majorité de parlements nationaux. Ainsi, à la question des moyens les meilleurs pour garantir une coopération interparlementaire efficace, ils se disent particulièrement en faveur d'un tel réseau (4.30). De même, une majorité de parlements nationaux estime que les services administratifs des commissions parlementaires devraient plus coopérer entre eux (4.17), ce qui traduit par ailleurs une certaine méfiance à l'égard de toute politisation trop accrue de la coopération interparlementaire.

MEFIANCE ENVERS UNE POLITISATION DE LA COOPERATION

Si les parlements nationaux se disent en faveur d'une plus grande coopération entre services administratifs parlementaires, ils sont plus partagés à l'idée d'augmenter la fréquence des rencontres entre commissions sectorielles ou commissions spécialisées dans les affaires européennes. Le graphe suivant fait apparaître ces incertitudes :

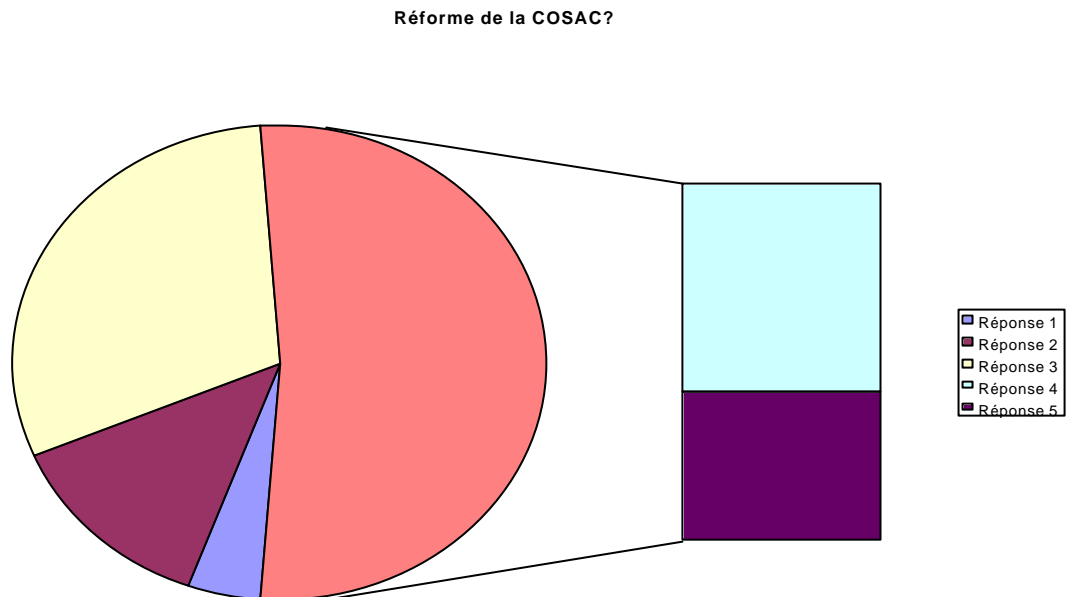
Quel type de coopération entre commissions?



La méfiance des parlements nationaux envers les formes politiques de coopération s'accroît à mesure que se formalise l'enceinte de coopération. Ainsi, la question d'un plus grand rôle politique accordé à la Conférence des Présidents obtient un résultat proche de 3 alors que l'idée d'un Congrès annuel qui réunirait des députés nationaux et des députés européens pour discuter de l'état de l'UE est clairement rejetée (2,48). Sur cette dernière question, les positions sont extrêmement polarisées entre les pros- et les antis-, l'écart-type étant de 1,30 (l'un des plus importants de toutes les réponses, l'écart-type moyen étant de 1,03), ce qui est d'autant plus paradoxal que les parlementaires nationaux seraient les premiers à bénéficier de ce type de rencontres. Une telle dispersion signifie soit une analyse contradictoire des besoins en matière de coopération interparlementaire (ce que semble infirmer les réponses obtenues dans notre première sous-partie) soit des réponses plus épidermiques que rationnelles (le terme Congrès occultant le contenu de la notion). Une telle observation se retrouve également en partie dès lors qu'est envisagée une énième réforme de la COSAC.

REFORME DE LA COSAC ?

Malgré les nombreuses évolutions que la COSAC a subies depuis 1989, la dernière en date étant la plus substantielle, il semble qu'une majorité de parlements nationaux souhaiteraient de nouveau réformer cette enceinte. Les 23 réponses se répartissent comme suit :



En admettant le principe d'une réforme, ce qui cependant ne semble pas constituer une priorité pour beaucoup de parlements nationaux, les axes de la réforme sont tout sauf consensuels. Mis à part l'idée d'inviter des représentants d'autres institutions européennes (Commission, Président du Conseil et, si le poste venait à être créé, le futur ministre européen des affaires étrangères) qui obtient un large accord (4.05), les autres propositions font débat. Le tableau suivant retrace les réponses obtenues, par ordre croissant⁸⁸ :

⁸⁸ La question posée était la suivante : « In the case that you believe a reform of the COSAC is necessary to address the challenge set by the constitution, what would be the most relevant modification(s)? »

Réponses	Résultats	Nombre de réponses« 3 »
Inclure dans les délégations des membres des parlements régionaux	2.04	5
Limiter les activités de la COSAC à certains domaines (de façon limitative : PESC/PESD, les droits fondamentaux, le principe de subsidiarité et le troisième pilier)	2.41	4
Augmenter la taille du secrétariat de la COSAC	2.73	5
Augmenter le nombre de contributions adoptées par la COSAC	2.82	7
Augmenter le nombre de réunions COSAC	2.82	11
Institutionnaliser le lien entre la COSAC et la Conférence des Présidents	2.90	4
Généraliser le vote à la majorité des $\frac{3}{4}$ (et plus uniquement pour le vote des contributions)	3.00	7
Inclure dans les délégations des membres de commissions sectorielles	3.00	4
Donner au secrétariat de la COSAC un rôle de coordination, notamment dans l'organisation des réunions multilatérales	3.18	6
Voter des contributions n'ayant pas de force légale sur des projets législatifs particuliers	3.33	1

La première réaction est qu'aucune réforme n'emporte l'assentiment général. Ceci étant, le sentiment majoritaire est celui du besoin d'une clarification des statuts de la COSAC, plus que d'une nouvelle réforme d'envergure. Il s'agirait de préciser les rapports entre la Conférence des Présidents et la COSAC, d'améliorer la représentativité des délégations nationales (ceci restant cependant de la compétence propre des Chambres), de délimiter le rôle du secrétariat de la COSAC en lui faisant peut-être assumer une fonction de coordination et enfin d'orienter les débats de la COSAC vers des débats plus concrets en votant des contributions sur des projets législatifs particuliers. De tels objectifs de clarification et de coordination inspirent les recommandations de notre troisième partie qui s'attache à définir les limites d'un véritable système coopératif transnational.

III - Vers la constitution d'un véritable système coopératif transnational

Lieu de convergence d'ambitions parfois radicalement opposées, la coopération interparlementaire s'est développée sur des bases instables, en constante redéfinition. Les dialectiques qui en constituent les fondements, notamment celle entre la forme réticulaire et le forum, n'ont pas encore trouvé de synthèse satisfaisante. Il est donc urgent de déterminer un cadre qui garantisse à la fois l'efficacité et la cohérence de la coopération interparlementaire. Pour ce faire, il nous semble nécessaire de trouver des réponses aux deux maux principaux que les réponses au questionnaire ont fait apparaître : l'absence de délimitation fonctionnelle et l'absence de coordination entre les différentes formes de coopération.

POUR UNE DELIMITATION PLUS CLAIRE DU CHAMP FONCTIONNEL DE LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

Le premier problème illustré précédemment réside dans le fait que la coopération interparlementaire recouvre des domaines extrêmement variés sans qu'il soit possible de saisir la cohérence de l'ensemble. Il est donc important de déterminer les fonctions que l'on doit assigner à cette coopération. On distinguera ici trois fonctions : l'une de nature transversale ayant une finalité d'information, l'autre de nature sectorielle s'attachant à l'exercice d'un contrôle démocratique et enfin une troisième, ponctuelle par nature, faisant de la coopération interparlementaire une source de légitimité démocratique.

LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE COMME DIALOGUE A PLUSIEURS NIVEAUX

La dimension première et essentielle de la coopération interparlementaire doit rester l'échange d'information entre parlements nationaux d'une part, et entre ceux-ci et le PE d'autre part. Comme le rappellent les lignes directrices adoptées par la Conférence des Présidents en juillet 2004, l'un des deux objectifs principaux de la coopération est « de fournir des informations et renforcer la surveillance parlementaire dans tous les domaines de compétence de l'UE »⁸⁹. Ainsi, grâce à la coopération à la fois horizontale et verticale, les parlements nationaux sont plus aptes à influencer sur la politique européenne menée par leur gouvernement. Dans cette perspective, la forme du forum s'impose, en ceci qu'elle permet un échange de vue direct et dynamique entre parlementaires. Aussi, en plus des tables rondes qui doivent être poursuivies dans une forme qui respecte les prérogatives des participants (les parlementaires nationaux invités par les commissions du PE devraient toujours avoir le droit de

⁸⁹ Conférence des Présidents de La Haye, « Lignes directrices : coopération interparlementaire dans l'Union », La Haye, 3 juillet 2004

s'y exprimer), convient-il de redonner à la COSAC sa vocation première qui était celle d'échange d'information et d'expérience entre parlementaires. Il ne nous semble cependant pas réalisable de transformer la COSAC en instance de coordination des différentes rencontres interparlementaires. En effet, malgré l'outil logistique que pourrait constituer son secrétariat (à condition que ses capacités humaines soient renforcées), ce serait restreindre inutilement le développement des rencontres interparlementaires sectorielles. Dans cet esprit, nous recommandons que :

- le cadre institutionnel de la COSAC soit maintenu en l'état, sans tentative d'institutionnalisation accrue, tout en prolongeant l'existence de son secrétariat
- les autres acteurs européens (Commission, Présidence, Haut Représentant pour la PESC) participent aux travaux de la COSAC de manière plus systématique
- les contributions votées par la COSAC se limitent à deux domaines :
 - les questions relatives au contrôle parlementaires des affaires européennes
 - les questions essentielles à l'avenir de l'Europe
- les travaux de la COSAC soient plus et mieux médiatisés ; un des membres du secrétariat pourrait être chargé de cette mission

Ce repositionnement de la COSAC en tant que forum de discussion et d'échange d'information doit briser le mythe d'une institutionnalisation progressive de la COSAC en tant que deuxième chambre. C'est par cette clarification que se dissipera la méfiance entretenue par de nombreux parlements à l'encontre de la COSAC et que s'améliorera la compréhension mutuelle entre parlementaires européens. Enfin, en s'érigeant en principal forum de dialogue à plusieurs niveaux, la COSAC remplira les fonctions qui eussent été assignées au Congrès, à savoir celles d'échange sur les grands sujets de l'UE et celle de dialogue avec les autres acteurs communautaires.

LA COOPERATION PARLEMENTAIRE COMME PALLIATIF AU « DOUBLE DEFICIT DEMOCRATIQUE »

Le développement des Communautés européennes en une Union politique, dotée peut-être dans le futur d'une ambition constitutionnelle, a fait franchir à cette communauté de destin un saut qualitatif sans pour autant que les mécanismes de contrôle démocratique soient révisés. Ainsi, dans des domaines aussi importants que la politique étrangère, la coopération judiciaire en matière pénale, le processus de Lisbonne, la politique monétaire de la BCE, le contrôle parlementaire ne s'exerce pleinement ni par les parlements nationaux et ni par le PE. En effet, malgré des mécanismes de contrôle qui diffèrent grandement d'un parlement à un autre, les institutions parlementaires nationales n'ont pas de vision globale de ces questions, ce qui amoindrit leur capacité à peser sur les décisions. A l'inverse, le PE, qui dispose de cette

vision, n'a pas pu obtenir un accroissement de ses pouvoirs dans ces domaines lors des multiples révisions des Traités, ce qui s'explique par la volonté des Etats de ne pas accorder à cette institution supranationale une place trop importante dans un exercice principalement intergouvernemental. Par conséquent, ne pouvant trouver de réponse exclusive ni au niveau national ni au niveau supranational, il semble que le seul moyen de résorber ce « double déficit démocratique » soit de créer une coopération plus fréquente, plus systématique et plus efficace entre les parlements européens (c'est-à-dire à la fois les parlements nationaux et le Parlement européen). Or, une telle coopération ne peut s'exercer que par la mise en place de réseaux interparlementaires sectoriels. Aussi, sans préjudice des rencontres interparlementaires horizontales, nous recommandons que :

- se crée un réseau de commissions parlementaires dans chacune des politiques communautaires pour lesquelles le PE a uniquement des compétences non-contraignantes (se réunissant au moins deux fois par an)
- la direction du PE responsable des relations avec les parlements nationaux, en collaboration avec le secrétariat de la COSAC, se charge du suivi de ces réseaux ; ses effectifs devront être accrus.
- les autres institutions communautaires (directeur de la BCE, Haut Représentant pour la PESC, Président du Conseil...) facilitent le développement de ces réseaux en y participant occasionnellement
- chaque parlement national coopère à ces réseaux à la fois au niveau politique et administratif

LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE COMME SOURCE PONCTUELLE DE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Alors que les réseaux des commissions sectorielles renvoient à une fonction de contrôle démocratique, la coopération parlementaire peut également contribuer à l'élaboration d'une légitimité politique propre. A cet égard, l'exemple des Conventions a montré que les parlements demeurent une source nécessaire de légitimité politique. Par conséquent, malgré les oppositions fortes qui s'expriment dans certains parlements nationaux (confer les réponses à la question 20), il semble utile d'associer les parlements européens (parlements nationaux et PE) à l'élaboration de la loi fondamentale de la communauté politique qu'est devenue l'UE. Aussi, nous pensons que les parlements nationaux doivent être systématiquement consultés au stade de l'élaboration des révisions des traités constitutifs de l'Union européenne⁹⁰.

⁹⁰ En effet, l'article IV-443 du Traité constitutionnel prévoit simplement que les projets de révision sont notifiés aux parlements nationaux et que le Conseil européen décide ensuite de la procédure de révision. Celui-ci peut, s'il le souhaite, décider de convoquer une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des gouvernements, du Parlement européen et de la Commission. Ce texte prévoit également que, dans le cas du choix de la procédure allégée, le PE doit approuver à la majorité simple le choix fait par le Conseil européen (il n'est donc pas fait mention des parlements nationaux). Seul l'article IV-444 qui encadre la procédure de révision simplifiée (sur la partie III de la Constitution) prévoit une capacité de veto des parlements nationaux.

Nous recommandons par conséquent que :

- le Conseil européen convoque à l'occasion des révisions majeures des traités constitutifs une Convention (que le Traité constitutionnel entre en vigueur ou non)
- lorsqu'une Convention n'est pas convoquée, le PE organise une table ronde avec des représentations des parlements nationaux en amont de son vote

POUR UNE MEILLEURE COORDINATION ENTRE LES DIFFERENTES FORMES DE COOPERATION

Une fois déterminée les fonctions que l'on assigne à la coopération interparlementaire, et par voie de conséquence les formes que celle-ci doit prendre, il reste à coordonner le tout afin d'optimiser les processus coopératifs. En effet, quel que soit le degré souhaité de décentralisation de la coopération, il faut toujours qu'une instance habilitée mette en ordre le système. Or, aujourd'hui, cette coordination de la coopération interparlementaire n'est garantie par personne ou, plus exactement, par un trop grand nombre d'acteurs. Ceci nous amène à deux recommandations : la **généralisation par les parlements nationaux des représentations permanentes au PE** d'une part et, d'autre part, la **promotion du rôle de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE**.

LA GENERALISATION DE LA FONCTION DE REPRESENTANTS DES PARLEMENTS NATIONAUX AU PE

Notre étude a montré le rôle méconnu que jouent quotidiennement les représentants permanents des parlements nationaux au PE en matière de coopération interparlementaire. Grâce à leur présence au PE, ils assurent une relation politique et administrative entre leur parlement d'origine et le PE. Grâce à leur proximité physique avec les autres représentants permanents, ils facilitent la communication interparlementaire horizontale. Pour ces deux raisons, les représentants contribuent de manière essentielle à la coordination des positions entre les niveaux national et communautaire. Aussi, il nous semble que, si la procédure de contrôle du principe de subsidiarité trouve un jour à, les représentants pourraient se charger de la coordination des positions nationales, c'est-à-dire tout simplement du relevé des positions adoptées par chaque parlement national. Une telle coopération, qui ne nécessite aucune évolution notable si ce n'est la **généralisation par tous les parlements nationaux de l'envoi d'un représentant permanent au PE**, rendrait plus réalisable l'hypothèse du « carton rouge » prévue dans le protocole 2 du Traité constitutionnel.

LA CONFERENCE DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UE COMME COORDINATEUR PRINCIPAL DE LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

La coopération interparlementaire ne peut faire l'économie d'une coordination plus grande entre ses différentes manifestations. Or, les réponses aux questions ont fait apparaître qu'il n'y avait pas de consensus pour attribuer cette fonction au secrétariat de la COSAC. Aussi, malgré les différences statutaires entre Présidents de Chambre, la seule institution qui semble avoir l'autorité nécessaire pour remplir ce rôle est la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE. Par conséquent, celle-ci devrait à l'avenir être comprise comme l'instance de pilotage et de coordination de la coopération interparlementaire. Dans cet esprit, nous recommandons que⁹¹ :

- la Conférence des Présidents soit dotée d'un secrétariat permanent composé de fonctionnaires détachés des parlements européens
- ce secrétariat recense les différentes formes de coopération interparlementaire et assure le suivi d'IPEX
- la Conférence émette des lignes directrices sur les perspectives annuelles de la coopération interparlementaire à l'occasion de chacune de ses rencontres
- la Conférence réfléchisse au moyen le mieux adapté de faire bénéficier la coopération entre Parlements de l'UE de l'expertise acquise par le secrétariat de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

L'idée de ces recommandations n'est pas de faire de la Conférence des Présidents une « super-COSAC » mais bien plus modestement de doter la seule institution qui en ait l'autorité et la hauteur de vue d'un rôle de coordination des relations entre parlements dans l'UE.

⁹¹ Notons que pour ambitieuse qu'elle soit, l'idée d'adjoindre à la Conférence des Présidents un secrétariat n'est pas nouvelle puisqu'elle apparaît déjà dans le rapport présenté en 1975 dans cette enceinte par le Président du PE, George Spénale ; PE 42.104/BUR

Conclusion

En partant de l'actualité de la problématique de la coopération interparlementaire, notre recherche s'est attachée à souligner l'importance que pourrait prendre cette activité mais également les barrières qui font obstacle à cette évolution. A cet égard, trois idées reçues nous sont apparues comme particulièrement dommageables. La première consiste à penser que seuls les parlements nationaux incapables de contrôler efficacement leur gouvernement dans les affaires communautaires sont intéressés par le développement d'une coopération interparlementaire ambitieuse. La deuxième, non moins insidieuse, considère que le rôle des parlements nationaux ne peut s'exercer qu'au plan national et qu'il ne peut exister de rôle collectif pour les parlements nationaux au niveau européen. Enfin, la troisième postule que la politique est un jeu à somme nulle : la promotion du rôle collectif des parlements nationaux au niveau européen ne peut que s'accompagner d'une remise en question du rôle ou des compétences du PE. C'est en faisant parfois sienne ces trois idées que la coopération interparlementaire s'est empêtrée dans des chemins de traverse.

Aujourd'hui, grâce aux Conventions et au développement de la COSAC, la prise de conscience de l'utilité de la coopération interparlementaire à plusieurs niveaux progresse ; l'heure d'un nouveau départ se rapproche. Même si celle-ci ne saurait remédier aux lacunes dont souffrent certains parlements nationaux dans le contrôle des affaires communautaires, la coopération entre parlements européens, aussi diverses que puissent être ses formes, peut devenir un moyen efficace pour faire entendre la voix parlementaire dans l'intégration européenne et ainsi développer une Union européenne plus démocratique et plus proche de ses citoyens. Pour ceci, il ne nous semble pas utile de créer une nouvelle institution qui, sans forcément alourdir le schéma institutionnel communautaire, créerait inévitablement des méfiances, voire des rejets. La solution se trouve plutôt dans la rationalisation des mécanismes existant, dans leur délimitation fonctionnelle et dans leur coordination, c'est-à-dire, en un mot, dans la création d'un véritable système coopératif transnational.

Bibliographie

Andersen Svein, Eliassen Kjell, *The European Union : how democratic is it ?*, Londres, Sage, 1996

Blanc Didier, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire*, Paris, L'Harmattan, 2004

Bono G., "Democratic accountability of international military and police cooperation in the EU (ESDP)", *DCAF*, Conference paper, 4th Workshop on "Strengthening Parliamentary oversight of international military cooperation and institutions", Brussels, 12-14 July 2002;

Brückner Jonas, Held, Joachim, Völkel Christian, Stengel Andrea, « Der Verfassungs- und Konventsprozess im Spiegel der Sekundärliteratur », *Stiftung Wissenschaft Politik*, Juin 2001

Cloos, Jim, Reinesch, Gaston, Vignes, Daniel et Weyland, Joseph, *Le Traité de Maastricht : genèse, analyses, commentaires*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1993

Costa, Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001

Dauvergne, Alain, *L'Europe en otage : l'histoire secrète de la Convention*, Paris, Edition Saint-Simon, 2004

Deloche-Gaudez, Florence, « La convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? », *Notre Europe, Etudes et recherches n°15*, novembre 2001

Ferry, Jean-Marc, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000

Hilger Michael, « Défense européenne et contrôle démocratique: une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Politique étrangère*, 2/2002 (printemps 2002)

Kehoane, Robert ; Hoffman, Stanley, *The new European community. Decision-making and institutional change*, Boulder, Colo.: Westview, 1991

Latek, Marta, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, p.146 et s.

Latek, Marta, *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire*, Thèse de doctorat à l'ULB, 2003, à paraître

Latek, Maria et Cota, Olivier, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, vol. 23, n° 2, 2001, p. 139-164

Magnette Paul, « L'intégration des parlements: entre convergence européenne et tropismes nationaux », in Yves SUREL et Christian LEQUESNE (dir.), *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2004, pp. 99-115

Marion Constance, « Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ? », in Paul MAGNETTE, *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*. Bruxelles : Complexes, 1999, pp.177-198

Maurer, Andreas and Wessels, Wolfgang (Eds.), *National Parliaments on their way to Europe : Losers or latecomers ?*, Nomos Verlag, 2001

Maurer, Andreas, « Cooperation and Coordination between national parliaments and regional parliaments », *SWP analytical report*, 2004

Maurer, Andreas, « die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) und der Konvent : Schwächung oder Stärkung der demokratischen Legitimation in der EU », in Rudolf Geiger (Hrsg.), *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Baden-Baden (Nomos), 2003, pp.187-227

Maurer, Andreas, « National Parliaments in the European architecture : Elements for establishing a Best Practice Mechanism », paper établi pour le group de travail 4 de la Convention européenne, WD 8, 9 juillet 2002

Maurer, Andreas, « Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux », Parlement européen, DG IV, *Document de travail série Politique W-19*, septembre 1996

Maurer, Andreas, « The EP, the national parliaments and the EU convention », *Politique européenne*, n°9, hiver 2003, pp.76-98

Merclé, Pierre, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, Repères, 2004

Neunreither Karlheinz, « The Democratic Deficit of the European Union: towards closer cooperation between the European Parliament and the national Parliaments », *Gouvernement and opposition*, 29 (3), 1994,

Pappi, Franz Urban, and Christian H.C.A. Henning. 1999, "The organization of influence on the EC's common agricultural policy: A network approach", *European Journal of Political Research* 36:257-281 ;

Reh, Christine et Wessels, Wolfgang, « Towards an innovative mode of Treaty Reform ? Three sets of expectations for the Convention », *Collegium*, N°24, Summer 2002

Tordoff Lord, « The Conference of European Affairs Committee : a collective voice for national parliaments in the EU », *The Journal of Legislative studies*, vol.6, n°4, hiver 2000, pp.1-8

Van Eekeln, Willem, « Terrorism and parliamentary control », *DCAF Conference paper*, 2004

Weber, Max, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965,

Voisin Colette, Ben Mahmoud-Jouini, Edouard Serge, *Les Réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles*, Paris, Economica, 2004

Annexes

ANNEXE 1 : DONNEES CHIFFREES SUR LES REPRESENTATIONS PERMANENTES DES PARLEMENTS NATIONAUX⁹²

	Date de création	Statut légal	Budget propre	Effectif	Emplacement
Danemark	1991	non	oui	2	PE
Finlande	1996	Règlement intérieur du parlement	oui	1 + un stagiaire tous les six mois	PE
France - AN	2002	Non	non	1 (et bientôt deux)	PE et représentation permanente française
France-Sénat	mai 1999	Non	Non	1	PE et représentation permanente française
Hongrie	Août 2004	Non	Oui	2	PE
Irlande	Septembre 2003	Non	Non	1	PE
Italie- AN	/	/	/	/	/
Italie-Sénat					Il a répondu au sujet du comité et pas de la représentation
Lettonie	Novembre 2001	Oui, adopté par le Saeima	Oui, inclus dans le budget Saeima	2	PE
Lituanie	8 janvier 2003	oui, le « seimas Representative to the EP Law »	oui	2 (un permanent et un temporaire)	PE
Pays-Bas	septembre 2004	Non, seulement une description du travail	non (inclus dans le budget du secrétariat de la commission spécialisée)	1 (et normalement bientôt un assistant)	PE
Pologne	Août 2003	Lettre du chef de la chancellerie du Sejm au secrétaire général du PE	Accords entre le MAE et la chancellerie du Sejm : la représentation permanente paye pour tout	1	PE
République tchèque	Novembre 2004	Non	Pas encore	1	PE
Royaume-Uni – Commons + Lords	Octobre 1999	Non, fondé sur un rapport de 1998 sur la modernisation de la Chambre des Communes	non	2 pour la House of Commons et un pour les Lords (membre du secrétariat COSAC pendant la période de Troïka)	PE
Slovénie	Mars 2004	Règlement du secrétariat général du Parlement	Non	1	PE
Suède	1...01.05 après une période de tests en 2003 et 2004	Règlement du secrétariat général du Parlement	Ligne dans le budget du Parlement ; doit être approuvée par le Clerc	1	PE et dans le parlement suédois

⁹² Tableau établi fin mars 2005 et qui ne fait par conséquent pas apparaître les nouveaux représentants

ANNEXE 2 : LISTE DES QUESTIONS POSÉES

Which function(s) shall the inter-parliamentary co-operation have?

1. a network, sharing national legislative experiences
2. a forum for discussing institutional best practices in terms of parliamentary oversight
3. a source of information on the annual legislative plans of the EU institutions
4. a way to guarantee the principle of subsidiarity
5. a way to guarantee democratic oversight on CFSP/ESDP matters
6. a way to guarantee democratic oversight on the establishment of an EU area of freedom, security and justice
7. a way to perform deliberative democracy on the model of the EU Convention

Which area(s) seem to be the most adequate for an inter-parliamentary co-operation?

8. institutional changes in the EU
9. CFSP and ESDP matters
10. Justice and Home Affairs in the EU
11. control of subsidiarity
12. the promotion of fundamental rights

What would be most adequate to guarantee the co-operation's efficiency in these areas?

13. a computer network linking national parliaments (like the IPEX system)
14. a greater co-operation between the administrative services of national parliaments
15. a higher frequency of non-institutionalised bi- or multi-lateral meetings between national sectorial standing committees
16. a higher frequency of non-institutionalised bi- or multi-lateral meetings between national European Affairs Committees
17. a greater co-operation between the EP committees and their national equivalents
18. a reformed COSAC

19. a greater political role of the Speakers' Conference

20. an annual Congress with MEPs and MPs to discuss about the state of the EU

On the precise issue of controlling subsidiarity (and reaching the 1/3 quorum), which mode of co-operation seems more adequate?

21. frequent meetings of national parliament's Law services to harmonise the national conception of this principle

22. permanent network (for instance computer based) linking European Affairs Committees

23. a co-ordinating role of the COSAC's secretariat

24. ad hoc COSAC meetings

In the case that you believe a reform of the COSAC is necessary to address the challenge set by the constitution, what would be the most relevant modification(s)?

25. to increase the frequency of COSAC's meeting

26. to include in the national delegations members of other standing committees

27. to include in the national delegations members of regional parliaments

28. to generalise the use of majority voting within the COSAC

29. to increase the size of the COSAC's secretariat

30. to grant the COSAC's secretariat co-ordinating functions (in the organisation of multi-lateral meetings of national standing committees)

31. to invite the EU Commission, the future ministry for Foreign Affairs and the President of the Council to present their annual plans in front of the COSAC

32. to increase the number of contributions adopted by the COSAC

33. to issue non-binding contributions on specific EU bills

34. to limit the COSAC's activities on the following issues: CFSP/ESDP, the fundamental rights, the subsidiarity and the area of freedom, security and justice

35. to institutionalise the link between the COSAC and the Conference of the Speakers

ANNEXE 3: LISTE DES RÉPONSES

	Résultats avec les 3	Résultats sans les 3	Nombre de trois	Ecart-type
Question 1	4.09	4.47	6	0.79
Question 2	4.39	4.52	2	0.66
Question 3	3.78	3.95	4	0.95
Question 4	3.91	4.05	3	1.12
Question 5	3.52	3.86	9	0.79
Question 6	3.82	4.13	6	0.80
Question 7	3.30	3.47	8	1.18
Question 8	3.87	4.18	6	0.97
Question 9	3.78	4.38	10	0.80
Question 10	3.87	4.18	6	0.81
Question 11	4.22	4.40	3	0.85
Question 12	3.59	3.93	8	1.00
Question 13	4.30	4.30	0	1.02
Question 14	4.17	4.35	3	0.65
Question 15	3.22	3.31	7	0.90
Question 16	3.35	3.50	7	1.07
Question 17	3.39	3.50	5	1.03
Question 18	3.52	3.75	7	1.12
Question 19	3.04	3.08	10	1.07
Question 20	2.48	2.30	6	1.31
Question 21	2.65	2.47	8	1.11
Question 22	4.00	4.15	3	1.04
Question 23	3.48	3.52	2	1.34
Question 24	3.30	3.41	6	1.11
Question 25	2.82	2.64	11	0.96
Question 26	3.00	3.00	4	1.26
Question 27	2.04	1.78	5	1.11
Question 28	3.00	3.00	7	1.14
Question 29	2.73	2.64	5	1.07
Question 30	3.18	3.25	6	1.26
Question 31	4.05	4.28	4	1.00
Question 32	2.82	2.73	7	1.05
Question 33	3.33	3.35	1	1.15
Question 34	2.41	2.28	4	1.10
Question 35	2.90	2.89	4	1.31

Etude disponible en français sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, août 2005

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.