

L'ÉVOLUTION DE LA COSAC DEPUIS 20 ANS

par

M. HUBERT HAENEL,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT FRANÇAIS

et

M. HERMAN DE CROO,
*PRÉSIDENT DU COMITÉ D'AVIS CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES DE LA CHAMBRE
DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE*

MINISTRE D'ÉTAT

a) La création¹

C'est au cours d'une Conférence des présidents des parlements de l'Union, tenue à Madrid en mai 1989, qu'est née l'idée de réunir périodiquement les commissions des parlements nationaux spécialisées dans les questions européennes.

S'appuyant sur les conclusions de cette Conférence des présidents, la première rencontre de ces commissions s'est déroulée à Paris en novembre 1989 sous le nom de « Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires ». Depuis lors, ce type de conférence est organisé chaque semestre dans le pays exerçant la présidence de l'Union.

La création de la COSAC² doit être située dans le contexte historique du début des années 90. L'implosion du système communiste en Europe centrale et orientale lança le débat sur l'évolution de l'intégration européenne. La nouvelle situation géopolitique fit naître chez les dirigeants politiques européens l'ambition de constituer une véritable union politique. C'est pourquoi, une conférence intergouvernementale fut convoquée en 1990, conférence qui allait déboucher sur le Traité de Maastricht (1993). En même temps, les parlements nationaux prirent conscience du déficit démocratique européen, dû à l'absence de contrôle parlementaire. De nombreuses

¹ Pour une description exhaustive de l'évolution de la COSAC, il y a lieu de se référer à: Knudsen, M et Carl Y, *COSAC – its role to date and its potential in the future*, in Barrett, G (ed.), *National Parliaments and the European Union*, Clarus Press, 2008, p. 455 – 483.

² Acronyme de « Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires ».

décisions prises au niveau européen échappaient au contrôle du Parlement européen et des parlements nationaux. C'est précisément pour cette raison qu'en 1989, une forme de coopération interparlementaire fut mise sur pied – coopération qui deviendrait la COSAC en 1991 – avec pour objectif le renforcement du contrôle parlementaire du processus de décision européen. En 1991, à Luxembourg, la Conférence s'est dotée d'un règlement et du nom de « COSAC ». La discussion sur le rôle de la COSAC et des parlements nationaux en général s'est toujours déroulée parallèlement au débat sur les changements institutionnels de l'UE. Ainsi, la COSAC et le rôle des parlements nationaux fut à l'ordre du jour de chaque CIG (quatre jusqu'à présent). Dans chaque traité modifié, la COSAC s'est vu attribuer un rôle de plus en plus important. En 1997, elle a été intégrée dans le droit primaire de l'Union par un protocole annexé au traité d'Amsterdam.

Protocole n° 13
sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne
(extraits)

(...)

II. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

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

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

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

7. Les contributions soumises par la Cosac ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position. »

La COSAC est composée de six représentants de chaque parlement national ainsi que de six membres du Parlement européen. Les pays membres sont donc placés sur pied d'égalité. Trois observateurs des parlements de chaque pays candidat sont également invités aux réunions.

b) Bilan de la période 1989-2008

Durant la période 1989-2002, la COSAC s'en est tenue à une vision restrictive de son rôle. Certes, elle est peu à peu parvenue à constituer une instance de dialogue entre les représentants des parlements et la présidence en exercice de l'Union (ministres nationaux), dialogue auquel la Commission européenne a également participé dans certains cas.

Elle a par ailleurs contribué à développer l'information réciproque des parlements sur les modalités du contrôle de l'action européenne des gouvernements (meilleures pratiques).

Chaque parlement doit contrôler son propre gouvernement en matière européenne, telle est la vision dominante au sein de la COSAC.

En revanche, elle n'a guère permis une expression collective des parlements nationaux, malgré les possibilités ouvertes en ce sens par le traité d'Amsterdam. Sur ce point, tout progrès était bloqué par la règle du consensus régissant l'ensemble des décisions de la COSAC.

De plus, de nombreuses délégations étaient réticentes à l'idée d'un rôle accru de la COSAC : certaines craignaient que celle-ci ne concurrençât les parlements nationaux, d'autres craignaient au contraire qu'elle ne concurrençât le Parlement européen.

Comme la COSAC n'était pas constituée d'une façon représentative, elle ne pouvait pas jouer le rôle d'un forum politique.

c) Le tournant de 2003

L'évolution des esprits provoquée par le travail en commun au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, et l'action persévérante du parlement danois, qui a su fédérer les assemblées favorables à une plus grande efficacité de la COSAC et convaincre les autres, ont permis l'adoption, en 2003, d'une réforme du règlement de la COSAC mettant fin à l'application générale de la règle du consensus. Celle-ci demeure applicable aux modifications du règlement ; en revanche, elle ne s'applique plus aux contributions de la COSAC.

Le règlement précise désormais sur ce point que : *« En général, la COSAC cherche à adopter ses contributions par large consensus. Si cela n'est pas possible, les contributions sont adoptées à la majorité qualifiée d'au moins trois quarts des votes exprimés. La majorité des trois quarts des votes exprimés doit en même temps constituer au moins la moitié de tous les votes. Chaque délégation a deux votes. Après adoption, la contribution est publiée au Journal officiel de l'Union européenne »*.

La possibilité d'adopter des contributions a conféré à la COSAC le caractère d'un forum politique pouvant s'exprimer et formuler des opinions en tant qu'organe délibératif.

En pratique, cette nouvelle faculté de passer au vote majoritaire n'a pas encore été utilisée. Mais elle a modifié le climat des réunions, où par ailleurs les assemblées qui souhaitent voir la COSAC jouer un rôle plus actif semblent désormais de loin les plus nombreuses, ce qui n'était pas le cas durant les années 1990.

D'une manière générale, les réunions de la COSAC au cours des dernières années ont eu des résultats plus significatifs : adoption d'un « code de conduite » sur les relations entre parlements et gouvernements pour l'examen des questions européennes ; mise en place – sous notre impulsion - d'un secrétariat permanent (Athènes, 2003), destiné à améliorer la préparation des réunions, à faciliter l'échange d'informations entre les parlements participants, et à présenter chaque semestre un rapport sur « l'évolution des pratiques et procédures relatives au contrôle parlementaire au sein de l'Union européenne » ; examens de projets d'acte (choisis dans le programme législatif de la Commission européenne) sous

l'angle de la subsidiarité par tous les parlements nationaux simultanément...

Même si la coopération interparlementaire organisée au sein de la COSAC reste d'une portée limitée, elle est malgré tout sortie de la stagnation qui la caractérisait auparavant. Et, progressivement, elle a appris à se concentrer sur les missions où elle peut être particulièrement utile : il est à noter à cet égard que le thème de la subsidiarité a pris, au fil des réunions, une place croissante dans ses travaux, en réponse au besoin de concertation interparlementaire dans ce domaine.

Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au projet de Traité de Lisbonne ainsi que l'initiative « Barroso » de 2006 c'est-à-dire le dialogue informel entre la Commission européenne et les parlements nationaux qui anticipe la mise en œuvre de ce Protocole (dialogue qui sera maintenu à côté du strict examen de la subsidiarité) furent des étapes décisives pour la coopération interparlementaire et donnèrent à la COSAC une fonction concrète.

d) Les perspectives

Le traité de Lisbonne, dans le protocole N° 1 sur les parlements nationaux, modifie les dispositions relatives à la COSAC, qui font l'objet de l'article 10 du protocole :

« Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. »

Le nouveau protocole donne à la COSAC une vocation plus généraliste. Alors que le texte précédent invitait la COSAC à privilégier certains thèmes : l'espace de liberté, de sécurité, de justice ; les droits fondamentaux ; l'application du principe de subsidiarité, aucune indication de ce type ne figure dans le nouveau texte.

La possibilité pour le Conseil de « transmettre » un projet d'acte à la COSAC n'est plus mentionnée ; cette faculté n'avait jamais été utilisée.

Le nouveau protocole officialise le rôle de la COSAC en matière d'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les parlements. Il faut souligner que ce rôle est étendu aux « commissions spécialisées » des parlements nationaux. La porte est ainsi ouverte à ce que des conférences réunissant des délégués de ces commissions spécialisées se tiennent sous l'égide de la COSAC.

Le nouveau protocole ouvre également la possibilité pour la COSAC d'organiser, à côté de ses réunions ordinaires, des conférences sur des thèmes particuliers, ce qui suppose que sa composition devrait alors s'adapter en conséquence. Un thème est mentionné en particulier : les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense. Il s'agit là d'un élément à prendre en compte dans la réflexion sur l'avenir du contrôle parlementaire à l'échelon européen dans ce domaine.

Enfin, il faut noter que, à la différence du texte antérieur, le nouveau protocole laisse ouverte la question de la dénomination de la COSAC. Il donne ainsi la possibilité de retenir une dénomination plus compréhensible par le public.

L'évolution au cours des vingt dernières années est allée dans le sens d'une meilleure implication des parlements nationaux dans la construction européenne, et cette implication a nécessairement une dimension interparlementaire : des parlements nationaux œuvrant isolément ne pourraient bien contrôler l'action européenne de gouvernements qui, quant à eux, travaillent ensemble au sein du Conseil.

Le traité de Lisbonne reconnaît cette nécessité, puisque le nouvel article 12 du traité sur l'Union européenne précise que : « *Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union (...) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* ».

La coopération interparlementaire dans l'Union s'est considérablement développée au cours des 20 dernières années et prend aujourd'hui des formes très diverses :

– la Conférence des présidents des parlements de l'Union,

- la COSAC, incluant chaque semestre une réunion plénière et une réunion au niveau des présidents de commission,
- l'Assemblée de l'UEO (Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense),
- les Conventions chargées de préparer des modifications des traités,
- les réunions des présidents des commissions compétentes des parlements nationaux organisées, sur des thèmes précis, sous l'égide du Parlement de l'État membre exerçant la présidence,
- les réunions des commissions du Parlement européen ouvertes aux parlementaires nationaux,
- les réunions interparlementaires organisées conjointement par le Parlement européen et le Parlement de l'État membre exerçant la présidence.

Mais ces diverses formes de coopération, peu coordonnées, souvent peu « visibles », ne sont guère en situation d'avoir une réelle influence sur le fonctionnement de l'Union. Seule la COSAC, du fait de sa reconnaissance dans les traités, parvient à jouer dans la durée un certain rôle. Une rationalisation de la coopération interparlementaire s'appuyant de manière privilégiée sur la COSAC – ce que suggère le nouveau protocole sur les parlements nationaux – permettrait vraisemblablement à l'association collective des parlements nationaux d'avoir un plus grand poids.

L'historique de quelque 20 ans de COSAC est un cas intéressant qui illustre combien laborieuse est la naissance de nouvelles institutions politiques.

Durant les dix premières années de son existence, la COSAC fut essentiellement préoccupée par la définition de sa propre position et de son identité vis-à-vis des autres institutions (que l'on songe à la rivalité initiale avec le Parlement européen, la résistance de ce dernier et la crainte que cette forme de coopération ne soit institutionnalisée et n'aboutisse à un sénat européen).

En 1993 déjà, des propositions virent le jour, afin de doter la COSAC d'un secrétariat permanent restreint. Ce n'est qu'en 2003, lors de la réunion d'Athènes, que ce secrétariat fut créé. La COSAC a pu se

concentrer sur des thèmes européens intrinsèques dans le cadre de la Convention ayant pour objet l'élaboration d'une Constitution européenne.

La procédure en matière de subsidiarité et de proportionnalité, introduite par la Convention européenne, qui constitue une prérogative des parlements nationaux, a également insufflé une importante dynamique à la COSAC. La mise en œuvre concrète de cette procédure a été, en grande partie, définie au sein de la COSAC par le biais d'études comparatives et d'échange de meilleures pratiques.

Tant au sein des milieux européens que dans les parlements nationaux, l'on observe encore parfois un certain dédain vis-à-vis de la COSAC, pour autant qu'ils en connaissent l'existence même.

Néanmoins, la COSAC a contribué de façon substantielle à la création d'une communauté et d'un espace parlementaires au sein de l'UE, ce qui a conduit à une parlementarisation du processus de décision européen et, par conséquent, à sa démocratisation.

L'apport de la COSAC est triple. Le dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes est devenu une réalité, alors qu'auparavant les institutions européennes s'enfermaient dans une « *Trias politica* » classique. La COSAC est devenue l'expression de la démocratie délibérative. Les parlements nationaux ont été reconnus par les institutions européennes en tant qu'acteurs essentiels d'un système de gouvernance à multiples niveaux, ce que l'Union européenne est en fin de compte. Enfin, les parlements nationaux ont acquis, au fil du temps, un accès direct aux documents européens. Alors qu'initialement ils devaient être informés sur les affaires européennes par leur propre gouvernement (Déclaration dans le Traité de Maastricht), les parlements nationaux sont désormais directement informés sur toutes les propositions législatives (Traité de Lisbonne) par les institutions européennes. Ceci ne peut que favoriser l'autonomie des parlements nationaux vis-à-vis de leur gouvernement, de sorte qu'un contrôle parlementaire indépendant soit possible. N'y-a-t-il pas là un nouveau paradoxe ? Au fil de l'intégration européenne, un important transfert de compétences s'est opéré vers l'Union européenne mais, d'autre part, ceci a ouvert de nouvelles perspectives pour les parlements nationaux dans leur ordre institutionnel interne.

Dans la période de crise que traversent tous nos pays, nous devons plus que jamais avoir une conception ambitieuse du rôle des parlements et de la coopération interparlementaire. C'est une des voies dont nous disposons pour mieux enraciner l'Europe, pour la rendre plus légitime et la rapprocher des citoyens.