

Rapport final du groupe de travail IV «Le rôle des parlements nationaux» (22 octobre 2002)

Légende: Le 22 octobre 2002, le groupe de travail IV sur les parlements nationaux remet son rapport final à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le groupe recommande une véritable reconnaissance du rôle des parlements nationaux dans le traité constitutionnel, leur plus grande implication dans les orientations européennes et une meilleure concertation entre eux au sein du réseau COSAC.

Source: Groupe de travail IV « Parlements nationaux » de la Convention européenne, Rapport du Président du groupe de travail IV « Parlements nationaux » aux Membres de la Convention, CONV 353/02 – WG IV 17, Bruxelles, 22.10.02, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00353.fr02.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_final_du_groupe_de_travail_iv_le_role_des_parlements_nationaux_22_octobre_2002-fr-d5100a2f-55b3-4254-a06c-d2479101c800.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013



LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 22 octobre 2002
(OR. en)

CONV 353/02

WG IV 17

RAPPORT

du : Groupe de travail IV - "Le rôle des parlements nationaux"

à la : Convention

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

I. Introduction

1. Sur la base du mandat qui lui a été confié (CONV 74/02), le groupe de travail a examiné le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Pour la poursuite de ses travaux, le Groupe a tenu compte de l'importance, désormais reconnue, d'assurer une plus grande participation des parlements nationaux aux travaux de l'Union européenne, telle qu'elle était exprimée dans la déclaration n° 13 des chefs d'État et de gouvernement, annexée au traité de Maastricht et dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam. Le groupe a également tenu compte de la déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, qui invitait les parlements nationaux à participer au débat sur l'avenir de l'Union et, enfin, des questions spécifiques posées dans la déclaration du Conseil européen de Laeken sur l'avenir de l'Europe, en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux dans les efforts déployés pour renforcer la légitimité démocratique de l'UE.
2. Le groupe de travail a tenu neuf réunions dont une réunion conjointe avec le Groupe I sur la subsidiarité. Les membres du groupe ont participé activement aux travaux, présentant un grand nombre de contributions écrites. Le groupe a entendu un exposé de M. Andreas Maurer (chargé de recherche à la Stiftung Wissenschaft und Politik de Berlin et

chargé de cours Jean Monnet à l'Université d'Osnabrück) sur le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne ainsi qu'un exposé de M. Michel Barnier, membre de la Commission, consacré notamment à la mise en œuvre du protocole d'Amsterdam. D'autres membres du groupe ont également présenté des exposés dans des domaines relevant de leur compétence. Le président du groupe s'est rendu au Parlement finlandais à la demande du président de la Grande Commission.

3. Il est possible de répartir les travaux du groupe en trois volets séparés:

- le rôle des parlements nationaux en matière de contrôle des gouvernements (systèmes de contrôle nationaux);
- le rôle des parlements nationaux dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité;
- le rôle et la fonction des réseaux ou mécanismes multilatéraux pour la participation des parlements nationaux au niveau européen.

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

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

4. Les discussions au sein du groupe ont donné lieu à un certain nombre d'observations à caractère général. Les membres du groupe sont convenus que les parlements nationaux ont un rôle spécifique à jouer au sein de l'UE, et qu'une participation accrue des parlements nationaux contribuerait à renforcer la légitimité démocratique de l'Union et à la rapprocher des citoyens. L'"ancrage" et l'appropriation de l'UE dans les États membres ont été jugés d'une importance majeure pour la réalisation de ces objectifs. À cet égard, le groupe de travail a souligné qu'il ne s'agissait pas ici d'une concurrence entre, d'un côté, les parlements nationaux et, de l'autre, le Parlement européen. Leur rôle est distinct mais ils partagent l'objectif commun de rapprocher l'UE des citoyens et de contribuer ainsi au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union.

5. Sur la base de ces observations générales, le groupe de travail recommande à la Convention de veiller à ce que le futur traité constitutionnel comporte une reconnaissance claire du rôle des parlements nationaux. À cet effet, une telle formule devrait tenir compte, comme c'est le cas pour le protocole annexé au traité d'Amsterdam, du fait que les dispositions prises au niveau européen visent à faciliter la participation des parlements nationaux, sans porter atteinte aux dispositions constitutionnelles en vigueur au niveau national.
6. Tout en reconnaissant que des mesures ont été prises par le passé pour encourager une participation et une sensibilisation accrues des parlements nationaux à l'égard des activités de l'UE, notamment par le biais des dispositions du Protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam, le groupe de travail a estimé que les parlements nationaux devraient user de toutes les possibilités dont ils disposent pour influencer le Conseil par le biais de leur gouvernement et a estimé qu'un certain nombre de mesures pourraient permettre d'améliorer encore la situation.
7. À cet égard, le groupe de travail est convenu de ce qu'une plus grande ouverture et une plus grande transparence dans les travaux du Conseil étaient indispensables pour faciliter et améliorer une participation active des parlements nationaux au sein de l'UE. Les membres ont estimé que le Conseil devrait légiférer en sessions ouvertes. La coordination des politiques, ainsi que d'autres activités, devrait également avoir lieu, dans la mesure du possible, en sessions ouvertes. Si des séances à huis clos sont jugées nécessaires, il conviendrait d'en indiquer clairement les raisons. Le groupe de travail a estimé que les mesures adoptées lors du Conseil européen de Séville constituaient un important pas en avant, à savoir des sessions ouvertes du Conseil lorsque le Conseil statue conformément à la procédure de codécision. Le groupe de travail a toutefois estimé qu'il était nécessaire de poursuivre les efforts pour aller vers une plus grande ouverture et une plus grande transparence et a aussi été d'avis que les résultats des travaux devraient être transmis dans les dix jours au Parlement européen et aux parlements nationaux, parallèlement à leur transmission aux gouvernements.
8. Le groupe de travail recommande les mesures ci-après:
 - *Le futur traité constitutionnel devrait reconnaître expressément qu'il importe que les parlements nationaux participent activement aux activités de l'Union européenne, en particulier en contrôlant l'action des gouvernements au sein du Conseil, notamment en veillant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.*

- *Le Conseil devrait agir de manière publique dans tous les cas où il exerce sa fonction législative. La coordination des politiques, ainsi que d'autres activités, devrait également avoir lieu, dans la mesure du possible, en sessions ouvertes. Si des séances à huis clos sont jugées nécessaires, il conviendrait d'en indiquer clairement les raisons.*
- *Les résultats des travaux du Conseil devraient être transmis dans les dix jours au Parlement européen et aux parlements nationaux, parallèlement à leur transmission aux gouvernements.*

III. Systèmes nationaux de contrôle

9. Le groupe est convenu de ce que le rôle des parlements nationaux dans le cadre des affaires européennes passait principalement par un contrôle efficace de l'action exercée par leur gouvernement au niveau européen. Il a également été reconnu que les différents systèmes nationaux de contrôle parlementaire reflétaient la diversité des dispositions régissant les relations entre gouvernements et parlements nationaux conformément aux exigences constitutionnelles de chaque État membre, et qu'il ne serait pas judicieux de prescrire au niveau européen la manière dont ce contrôle doit être organisé. À cet égard, il a également été noté que nombre de mesures relatives au contrôle au niveau national pourraient aussi, dans chaque État membre, s'appliquer au niveau infra-étatique, conformément aux exigences et dispositions constitutionnelles nationales.
10. Il a toutefois été jugé utile d'examiner les différents systèmes nationaux afin d'essayer de recenser les meilleures pratiques et de fixer des normes minimales. À cet égard, le groupe a entendu des exposés sur les systèmes en vigueur en Finlande, en Suède, au Danemark et en France. Plusieurs autres membres du groupe ont présenté des exposés sur les systèmes nationaux de contrôle appliqués dans leurs pays respectifs. Sur la base de cet échange d'informations, il est apparu clairement que les systèmes en vigueur diffèrent considérablement quant à leur étendue et leur efficacité. Le groupe a recensé un certain nombre de facteurs fondamentaux ayant une incidence sur l'efficacité du contrôle, tels que:
 - l'obtention en temps utile d'informations couvrant toutes les activités de l'Union, ainsi que la portée et la qualité de ces informations;
 - la possibilité pour un parlement national de formuler sa position sur une proposition de mesure législative ou d'action de l'Union européenne;

- la régularité des contacts avec les ministres et des auditions de ces derniers avant et après les sessions du Conseil, ainsi que les réunions du Conseil européen;
- la participation active des commissions sectorielles/permanentes au processus de contrôle;
- la régularité des contacts entre les parlementaires nationaux et les membres du Parlement européen;
- la disponibilité de personnel de soutien, y compris la possibilité d'avoir une représentation à Bruxelles.

11. Le groupe a reconnu que, même lorsque les parlements nationaux étaient habilités à contrôler l'action de leur gouvernement, ils n'exploitaient pas pleinement cette possibilité. Le groupe de travail est convenu qu'un échange d'informations plus systématique entre les parlements nationaux quant aux méthodes et aux expériences acquises pourrait jouer un rôle essentiel dans le renforcement des connaissances et de la sensibilisation dans le domaine des affaires européennes et, dès lors, améliorer encore l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle parlementaire. C'est là le rôle essentiel de la COSAC ¹, et le groupe juge encourageant que les propositions de réforme de la COSAC actuellement avancées par la présidence danoise de la COSAC pourront lui permettre de remplir son rôle plus efficacement que par le passé. La COSAC pourrait, de l'avis du groupe de travail, réfléchir à l'élaboration de lignes directrices ou d'un code de conduite à l'intention des parlements nationaux, qui fixerait les normes minimales souhaitables pour assurer un contrôle parlementaire efficace, et elle est invitée à prendre en compte les observations et recommandations formulées par le groupe de travail.
12. Le groupe de travail a par ailleurs examiné la question de savoir quelles mesures d'application pourraient être prises au niveau européen pour faciliter et encourager un contrôle efficace au niveau national. À cet égard, le groupe a reçu du Secrétariat du Conseil une documentation écrite sur des questions telles que le protocole annexé au traité d'Amsterdam, les relations avec la COSAC et le caractère ouvert des sessions du Conseil. Il a également entendu un exposé de M. Barnier, membre de la Commission, concernant la mise en œuvre du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, et a examiné des modifications éventuelles au protocole en vigueur ou des améliorations qui devraient être incluses dans un éventuel nouveau protocole (en tenant compte des dispositions du protocole existant et en se fondant sur celui-ci).

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

13. Le groupe a estimé qu'il pourrait être utile de renforcer les dispositions du protocole annexé au traité d'Amsterdam qui concernent l'accès des parlements nationaux aux informations. Si le soin de transmettre les documents consultatifs ainsi que les propositions législatives incombe, au premier chef, au gouvernement, comme cela a été le cas par le passé, le groupe a estimé qu'il serait utile que la Commission transmette simultanément et directement ces documents aux parlements nationaux pour faire en sorte que tous les parlements nationaux aient accès le plus tôt possible aux documents en question.
14. Dès à présent, la Commission a mis en place un vaste processus de consultation en ce qui concerne les documents consultatifs - livres verts, livres blancs et communications - en diffusant ces documents sur l'Internet afin d'informer le public. Le groupe a reconnu que cette procédure constituait une occasion importante pour les parlements européens, entre autres acteurs, de réagir à des propositions à un stade pré législatif précoce et que ces derniers n'exploitaient peut-être pas pleinement cette possibilité. Afin de sensibiliser davantage les acteurs sur la consultation ouverte, de faciliter l'accès des parlements nationaux à ces documents et de les encourager à saisir cette occasion de faire connaître leurs vues, le groupe de travail serait favorable à une transmission directe de ces documents consultatifs aux parlements nationaux. Les dispositions concernées, qui figurent dans le protocole (point I.1) devraient donc être modifiées en conséquence.
15. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam, comporte une disposition (point I.2) prévoyant que "les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil conformément à l'article 207, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque État membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient". Le groupe a estimé que la définition des propositions législatives devrait être plus claire afin de garantir que toutes les propositions de législation sont couvertes. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le groupe de travail a aussi estimé que toutes les propositions législatives de la Commission devraient être transmises directement aux parlements nationaux en même temps qu'elles sont transmises au Conseil et que les dispositions correspondantes du protocole devraient être modifiées en conséquence.

16. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux prévoit en outre que "un **délai de six semaines** s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune conformément à l'article 251 ou 252 du traité instituant la Communauté européenne, **des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence**, raisons qui sont exposées dans l'acte ou la position commune" ².
17. Le groupe de travail a confirmé que le délai de six semaines actuellement applicable était suffisant d'une manière générale pour permettre aux parlements d'être en mesure de faire connaître leur avis au gouvernement, à condition qu'ils reçoivent les informations rapidement - la période précédant l'adoption de la plupart des mesures législatives concernées ³ par le délai en vertu du protocole dépassant dans la plupart des cas six semaines. Le groupe de travail s'est toutefois déclaré préoccupé par le fait que des "accords préliminaires" puissent être conclus au sein des groupes de travail du Conseil pendant le délai de six semaines, avant que les parlements nationaux n'aient été en mesure de faire connaître leur avis aux gouvernements. Le groupe de travail a donc estimé qu'aucun accord préliminaire ne devrait être reconnu au sein du Conseil, y compris les groupes de travail et le Coreper, au cours de ce délai de six semaines. Afin de ne pas causer de retard dans le processus législatif, une telle disposition devrait toutefois permettre à la Commission de présenter la proposition et au groupe de travail de procéder à un premier échange de vues. Lorsqu'un État membre a formulé une réserve au Conseil en raison de la position du parlement national concerné ou de l'attente de sa position, cet État membre ne devrait pas pouvoir participer à un accord sur la proposition examinée au sein du Conseil. Cela ne devrait pas empêcher le Conseil de prendre une décision lorsqu'il statue à la majorité qualifiée et que cette majorité est obtenue sans l'État membre en question. Les dispositions correspondantes du protocole devraient être modifiées en conséquence.

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

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

18. Le groupe de travail a reconnu qu'il était nécessaire de maintenir une disposition concernant les exceptions pour raison d'urgence, mais a souligné la nécessité de faire en sorte que ces raisons soient clairement précisées dans l'acte ou dans la position commune - conformément aux dispositions du protocole en vigueur.
19. À titre d'élément complémentaire du processus visant à accroître la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et à les informer le plus tôt possible, le groupe de travail a également jugé utile de prévoir que la Commission transmet sa stratégie politique annuelle ainsi que son programme législatif et son programme de travail annuels aux parlements nationaux, et que la Cour des comptes leur transmet son rapport annuel. Cela pourrait se faire en même temps que ces documents sont transmis au Parlement européen et au Conseil - le choix de la date devra tenir compte de toute modification du calendrier du cycle de programmation en cours pouvant résulter des conclusions du Conseil européen de Séville sur la programmation des activités du Conseil. Une disposition à cet effet devrait être intégrée à une version modifiée du protocole sur le rôle des parlements nationaux.
20. Le groupe de travail recommande les mesures ci-après:
- *Afin que le contrôle national soit efficace, il est important que les parlements nationaux aient la possibilité de formuler leur propre position sur toutes les propositions de mesures législatives et d'actions de l'UE.*
 - *Une version modifiée du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, devrait comporter des dispositions prévoyant que:*
 - *le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam, devrait être rigoureusement respecté, y compris la règle relative à la période de six semaines, sous réserve des exceptions pour raisons d'urgence, prévues par le protocole;*
 - *les groupes de travail du Conseil et le Coreper ne devraient pas reconnaître les accords préliminaires portant sur des propositions concernées par le délai de six semaines prévu dans le protocole sur les parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam, avant la fin de cette période, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, comme le prévoit le protocole;*

- *les réserves d'examen parlementaire devraient être officialisées dans le règlement de procédure du Conseil. Ces réserve devraient en outre être assorties d'une limite précise dans le temps, afin de ne pas bloquer inutilement la procédure de décision;*
 - *le règlement intérieur du Conseil prévoit clairement qu'une semaine doit s'écouler avant qu'un texte législatif soit examiné par le Coreper et le Conseil. Le Secrétariat du Conseil devrait donc tenir et publier un compte rendu sur le respect de cette règle;*
 - *la Commission devrait transmettre toutes les propositions législatives et tous les documents de consultation en même temps aux parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil;*
 - *la Commission devrait transmettre sa stratégie politique annuelle ainsi que son programme législatif et son programme de travail annuels en même temps aux parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil;*
 - *la Cour des comptes devrait transmettre son rapport annuel en même temps aux parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil;*
- La COSAC pourrait réfléchir à la rédaction de lignes directrices et/ou d'un code de conduite à l'intention des parlements nationaux, fixant les normes minimales souhaitables pour assurer un contrôle parlementaire efficace, ce qui offrirait le cadre pour un échange régulier des informations, des meilleures pratiques et des méthodes d'évaluation comparative des mécanismes de contrôle nationaux.

IV. Subsidiarité

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

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

22. Le groupe de travail est convenu que, pour ce qui est d'assurer le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les compétences sont partagées, et que la Commission, le Parlement européen, le Conseil et les parlements nationaux ont tous pour tâche d'assurer le respect du principe de subsidiarité au stade de la proposition des dispositions législatives et au stade de l'examen des projets de législation. Il a aussi estimé que les parlements nationaux devaient jouer un rôle essentiel en contribuant aux travaux du législateur européen par l'application dans la pratique du principe de subsidiarité. En particulier, c'est aux parlements nationaux qu'il incombe au premier chef de conseiller et de contrôler leurs propres ministres et de leur demander de rendre des comptes pour ce qui est de leur travail au sein du Conseil, s'agissant notamment de la question de savoir si les dispositions législatives doivent être adoptées de préférence au niveau national ou au niveau européen. Il a également été noté qu'il existait un lien étroit entre subsidiarité et proportionnalité. Le groupe a par ailleurs discuté du recours à l'article 308⁴ et la plupart des membres ont estimé que l'unanimité au sein du Conseil quant au recours à cet article était un élément essentiel du respect du principe de subsidiarité⁵.
23. Le groupe est convenu que les parlements nationaux devraient être associés le plus tôt possible au processus législatif. Il a en outre été convenu qu'un contrôle ex ante de l'application du principe de subsidiarité devrait avoir essentiellement un caractère politique. Une transmission directe aux parlements nationaux des documents de programmation stratégique de la Commission, telle qu'elle a été exposée au point précédent, permettrait aux parlements nationaux de prendre connaissance à un stade précoce des propositions législatives envisagées et de demander à leurs gouvernements, le cas échéant, un complément d'informations sur des éléments spécifiques. Le groupe a pris note des explications de M. Barnier, membre de la Commission, quant au fait que les conséquences, en termes de subsidiarité et de proportionnalité, des mesures proposées n'apparaissent tout à fait clairement que lorsque ces propositions ont été adoptées par la Commission.

⁴ Article 308 du TCE: "Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées".

⁵ La Commission a fourni au groupe une liste des 73 actes adoptés sur la base de l'article 308 depuis le 1^{er} mai 1999.

24. Pour ce qui est du contrôle, par les parlements nationaux, des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la majorité des membres du groupe ont recommandé une "approche fondée sur le processus" et rejeté l'idée de créer de nouveaux organes ou institutions permanents ou ad hoc à cet effet. Les membres ont souligné par ailleurs qu'il était nécessaire de faire en sorte que, si un nouveau mécanisme était créé, celui-ci soit simple et ne retarde pas de manière injustifiée le processus de prise de décision. Ils sont convenus qu'il serait très utile qu'une telle contribution se fasse par le biais d'une approche en deux étapes en vertu de laquelle les parlements nationaux examineraient un projet de texte législatif au regard du principe de subsidiarité dès le début du processus législatif, mais aussi pendant toute la durée de celui-ci dans les cas où le texte en question aurait été considérablement modifié par rapport à la proposition initiale. L'avertissement serait adressé à l'institution qui est à l'origine de la modification. Certains membres ont souligné que les parlements nationaux devraient avoir la possibilité d'intervenir à tous les stades du processus législatif par le biais des gouvernements nationaux, dans le respect des règles constitutionnelles nationales et des accords conclus entre les gouvernements et les parlements nationaux.
25. Le groupe a tenu une réunion conjointe avec le groupe de travail I (Subsidiarité) et a maintenu des contacts étroits avec ce dernier tout au long du processus. D'une manière générale, la plupart des membres du groupe se sont félicités des recommandations finales du groupe de travail I et ont estimé que ses avis avaient été pris en compte. Plusieurs membres ont toutefois estimé que certaines propositions du groupe de travail I pouvaient être améliorées. Ainsi,
- il conviendrait de mettre davantage l'accent sur le lien entre subsidiarité et proportionnalité;
 - les parlements nationaux devraient être en mesure de faire connaître leurs préoccupations concernant la subsidiarité pendant toute la durée du processus législatif dans les cas où une proposition a été considérablement modifiée;
 - si l'on décidait de prévoir un mécanisme de recours judiciaire, le droit de recours ne devrait pas être limité aux parlements nationaux ayant émis un avis motivé à un stade précoce.

26. La majorité des membres du groupe recommande les mesures ci-après:

- *Un mécanisme devrait être institué pour permettre aux parlements nationaux de faire connaître, à un stade précoce du processus législatif, leurs vues sur la conformité d'une proposition législative au principe de subsidiarité. Un tel mécanisme devrait suivre une approche fondée sur le processus et ne devrait pas perturber ou retarder le processus législatif.*

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

27. D'une manière générale, le groupe a reconnu qu'il était important et utile d'assurer une mise en réseau et des contacts réguliers entre les parlements nationaux ainsi qu'entre ces derniers et le Parlement européen. Cela faciliterait l'échange d'informations et d'expériences et encouragerait une meilleure compréhension et une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. Pour ce qui est de la localisation de ces réseaux et de leur forme au sein de l'architecture européenne, le groupe de travail est convenu de prendre comme point de départ l'objectif et le rôle fonctionnel de ces mécanismes éventuels. Les membres du groupe se sont rappelé leur obligation de simplifier le processus de prise de décision au niveau européen et ont déclaré qu'ils voyaient mal, dans ce contexte, comment la création de nouvelles institutions pourrait contribuer au processus de simplification.

28. Le groupe de travail s'est félicité des avantages considérables découlant de la participation des parlements nationaux, du Parlement européen et des gouvernements aux travaux des conventions précédentes et de la convention actuelle et a estimé que le principe d'une Convention devrait être inscrit dans un traité constitutionnel, pour ce qui est de la préparation des modifications futures du traité.

29. Le groupe de travail est convenu que l'échange d'informations entre les parlements, y compris sur les meilleures pratiques et sur les méthodes d'évaluation comparative en matière de contrôle national, contribuait à l'amélioration de la capacité des parlements nationaux à traiter les questions ayant trait à l'UE et à renforcer le lien avec les citoyens. De manière générale, les membres du groupe de travail sont convenus que les mécanismes d'échange existants n'étaient pas pleinement exploités. À cet égard, il a aussi été noté que certaines mesures visant à encourager les échanges entre parlements pourraient aussi entrer en ligne de compte aux niveaux infra-étatiques, qui devraient relever de la compétence de chaque État membre, conformément aux exigences et dispositions constitutionnelles internes.
30. Les membres du groupe ont estimé qu'il serait utile de clarifier le mandat de la COSAC (la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), en renforçant son rôle de mécanisme consultatif interparlementaire et en faisant en sorte qu'elle soit plus efficace et mieux ciblée. Le groupe a estimé qu'une utilisation optimale de ce mécanisme pourrait contribuer à porter les questions européennes au tout premier rang des préoccupations de chaque parlement national.
31. Outre son rôle consistant à encourager l'échange des meilleures pratiques et des informations (voir également la partie concernant les systèmes nationaux de contrôle parlementaire), le groupe a estimé que la COSAC pourrait offrir un cadre pour les contacts entre les commissions sectorielles permanentes des parlements nationaux et le Parlement européen, en complément aux contacts existant entre les commissions des affaires européennes. La COSAC pourrait servir de forum rassemblant essentiellement les parlementaires nationaux. Cela ne devrait toutefois pas les empêcher d'inviter des membres du Parlement européen à participer à des réunions chaque fois que cela est jugé particulièrement utile. Le groupe a estimé qu'il pourrait être opportun de modifier la dénomination "COSAC" pour tenir compte de l'élargissement de son rôle. En outre, certains membres sont d'avis que la COSAC pourrait offrir un forum permettant de débattre à un niveau global du contrôle de l'application du principe de subsidiarité, compte tenu du fait que la participation directe des parlements nationaux pour ce qui est des propositions législatives devrait se faire par le biais du contrôle qu'ils exercent sur les gouvernements ainsi que du nouveau mécanisme d'alerte précoce proposé par le groupe de travail I.

32. Conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, annexé au traité d'Amsterdam, la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'UE (point II.4). Le groupe de travail a estimé que, pour encourager un véritable dialogue entre les institutions de l'UE et les parlements nationaux, ces institutions devraient également réagir à ces contributions. Les réactions pourraient revêtir différentes formes. La COSAC pourrait par exemple inviter un membre de la Commission européenne ou un représentant de l'une des autres institutions à une audition, ou bien l'institution en question pourrait répondre par écrit.
33. Le groupe de travail a estimé qu'il était nécessaire que la convention examine la manière dont les parlements nationaux pourraient participer davantage à l'élaboration de l'agenda et de la stratégie politiques de l'UE. Il a estimé qu'un mécanisme permettant un débat européen et associant à la fois les parlements nationaux et le Parlement européen, qui tous représentent directement les citoyens d'Europe, pourrait offrir le format le plus utile. Certains ont fait valoir qu'un tel forum ne devrait pas constituer une nouvelle institution mais un mécanisme permettant de mener le débat. Les membres du groupe sont convenus que ses fonctions devaient encore être définies de manière plus précise. Tous les membres sont convenus qu'un tel forum ne devrait pas avoir de rôle législatif ni être habilité à délimiter les compétences entre l'Union et les États membres, et ne devrait pas perturber l'équilibre institutionnel actuel. Il a aussi été reconnu que la relation entre la COSAC et toute nouvelle enceinte devrait être examinée plus en détail afin de garantir la complémentarité et d'éviter les doubles emplois. Le groupe s'est penché sur la question de savoir si les parlements nationaux et le Parlement européen devraient participer à un nouveau forum, que l'on pourrait appeler Congrès. Le groupe était divisé sur ce point.
34. Le groupe de travail a également reconnu qu'il pourrait être opportun d'établir d'autres contacts entre parlementaires nationaux et membres du Parlement européen sur des questions spécifiques et sur une base ad hoc, venant s'ajouter aux contacts réguliers, et notamment d'avoir une approche plus systématique concernant la coopération entre les commissions parlementaires nationales et les commissions du Parlement européen. À cet égard, le groupe serait favorable à la possibilité de convoquer des conférences interparlementaires ad hoc sur des questions sectorielles, éventuellement sous l'égide de la COSAC, lorsque la divergence entre les positions nationales fait obstacle à un accord au niveau européen. De tels mécanismes, qui rassembleraient des experts d'un domaine spécifique, contribueraient à lancer des ponts et à ouvrir la voie au recensement des solutions (cela pourrait être un mécanisme utile pour des questions telles que la réforme de la PAC).

35. Toujours dans le cadre du processus visant à rapprocher l'UE du débat qui a lieu au sein des États membres, le groupe de travail recommande par ailleurs qu'une semaine européenne soit organisée chaque année à l'échelle de l'UE de manière à coïncider avec la présentation de la stratégie politique annuelle de la Commission. Cela permettrait de créer une fenêtre commune pour des débats au sein des parlements nationaux avec la participation de membres du Parlement européen et aussi, éventuellement, de membres de la Commission européenne ainsi que de représentants des gouvernements nationaux, renforçant ainsi la sensibilisation, au niveau national, aux activités de l'Union européenne. Ces semaines européennes exigeraient une certaine coordination des calendriers du Parlement européen et des parlements nationaux, pour faire en sorte que les membres du Parlement européen aient la possibilité de participer activement au débat national.
36. Le groupe de travail recommande les mesures ci-après:
- *Le principe d'une convention devrait être inscrit dans un futur traité constitutionnel, en tant que mécanisme préparatoire pour des modifications futures du traité.*
 - *Le mandat de la COSAC devrait être clarifié afin de renforcer son rôle en tant que mécanisme interparlementaire. Elle pourrait utilement servir de cadre pour un échange régulier d'informations et de meilleures pratiques, non seulement entre les commissions des affaires européennes, mais aussi entre les commissions sectorielles permanentes. Elle devrait devenir un réseau plus solide d'échanges entre les parlements.*
 - *La Convention devrait examiner plus avant s'il y a lieu de créer un forum permettant de mener un débat sur les grandes orientations politiques et sur la stratégie de l'Union, associant à la fois les parlements nationaux et le Parlement européen. Le groupe a pris acte, à ce propos, de l'idée d'un Congrès et a estimé que la Convention devrait poursuivre l'examen de cette question.*
 - *Des conférences interparlementaires sur des questions spécifiques pourraient être convoquées le cas échéant.*
 - *Une semaine européenne devrait être organisée une fois par an pour créer, dans tous les États membres, une fenêtre commune pour des débats à l'échelle de l'UE sur les questions européennes.*