مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: البرلمان الفرنسي: أحد البرلمانات الأوروبية التي تعمل بشكل جماعي
اسم الكاتب: د. سنان عمار
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1841
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 01:40 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

البرلمان الفرنسي: أحد البرلمانات الأوروبية التي تعمل بشكل جماعي

د. سنان عمار*

الملخص

دخلت معاهدة لشبونة حيز التنفيذ في 1 كانون الأول (ديسمبر) 2009، ما أدى فعليًا إلى إدخال تغييرات على المعاهدات الأوروبية السابقة دون استبدالها بتزويد الاتحاد الأوروبي بالإطار القانوني والوسائل اللازمة لمواجهة رهانات المستقبل وتلبية توقعات مواطني الاتحاد الأوروبي.

من الآن فصاعدًا، يمكننا التحدث عن أوروبا أكثر ديمقراطية وأكثر كفاءة لأن المعاهدة تضمن دورًا مهمًا للبرلمانات الوطنية في اللعبة المؤسسية الأوروبية.

وعليه فلا بد من الاعتراف بأن دور البرلمان الفرنسي على المستوى الأوروبي قد طرأ عليه تغييرات ثورية بفضل تطور التكامل الأوروبي؛ لأنه تمكن للتو من وضع لمسة وطنية على الشؤون الأوروبية.

*مدرس في قسم القانون العام– كلية الحقوق –جامعة دمشق.

Le Parlement français : un des Parlements européens agissant collectivement

D. AMMAR Sinane*

Résumé

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009. Ce traité apporte effectivement des changements aux traités européens précédents sans les remplacer en offrant à l'Union l'encadrement juridique et les astuces nécessaires pour affronter les paris futurs et répondre aux espérances des citoyens.

Nous pouvons néanmoins parler d'une Europe plus démocratique et plus efficace car le Traité assure un rôle important des parlements nationaux dans le jeu institutionnel européen.

Il faut reconnaitre que le rôle du Parlement français au niveau européen a eu des modifications révolutionnaires grâce au développement de l'intégration européenne, puisqu'il vient d'avoir la possibilité de mettre sa touche nationale aux affaires européennes.

* Maître de conférences au département du Droit public -Faculté de Droit/Université de Damas

Tableau de principales abréviations

CE	Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'UE
UE	L'Union européenne
L'UEO	L'Union de l'Europe occidentale
COSAC	Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires

INTRODUCTION

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009, après plusieurs années de négociations sur des affaires institutionnelles. Le traité apporte effectivement des changements aux traités CE et UE précédents sans les remplacer en offrant à l'Union l'encadrement juridique et les astuces nécessaires pour affronter les paris futurs et répondre aux espérances des citoyens.

A ce stade, est-ce que nous pouvons parler d'une Europe plus démocratique et plus efficace ? La réponse vient de la part des parties qui sont les plus concernées, le parlement européen et les Parlements nationaux et bien sur les citoyens de l'Union européenne. Le parlement européen et les Parlements nationaux remarquent en effet que leur rôle est renforcé, et les citoyens de leur part, peuvent aisément faire parvenir leurs voix et savoir facilement ce qui se déroule au niveau européen et national.

La question qui se pose à ce stade est la suivante : pour quelle raison l'association entre les Parlements nationaux et le parlement européen doit-elle être solide ?

En fait, les Parlements nationaux possèdent des responsabilités importantes dans le domaine européen. Leur accord est essentiel pour les actes les plus primordiaux de l'Union : révisions des traités, adhésion de nouveaux États, détermination des ressources nourrissant le budget communautaire et contrôle de la politique européenne de leurs gouvernements.

En plus, la coopération interparlementaire renforce en quelques sortes la présence des Parlements nationaux au niveau européen. Cette présence se présente sous plusieurs aspects : la conférence des présidents des parlements, la COSAC, l'Assemblée de l'UEO pour les questions de défense, et la formule de la Convention où les Parlements nationaux ont une grande importance sans oublier d'indiquer les réunions entre parlementaires européens et nationaux.

L'importance de la recherche :

Grâce à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, le Sénat et l'Assemblée nationale prennent officiellement la responsabilité de contrôler, de manière assez efficace, les travaux européens du Gouvernement français ainsi que les collaborations étroites avec le Parlement européen dans le but de réaffirmer leur influence perdue au niveau européen. Question permet, de leur point de vu, de

rétablir les institutions de l'Union européenne sur les meilleurs principes démocratiques.

Problématique :

L'interrogation qui se pose dans cette étude concerne la présence du Parlement français voire son rôle au niveau européen, car nous remarquons que les parlementaires français ne cessent pas de se montrer de plus en plus soucieux de la question de leur influence qui est selon eux quasiment faible et insuffisante !

Le plan de la recherche :

Nous allons parler dans cette recherche sur l'Europol (I) et la COSAC (II) comme des organes européens subordonnent en quelques sortes au contrôle des Parlements nationaux dont le Parlement français en vertu des traités européens successifs et plus particulièrement auprès du traité de Lisbonne.

En termes d'organisation, cet article est composé de deux parties :

I : le renforcement du contrôle d'Europol

II: la COSAC: un organe chargé de la collaboration entre le Parlement européen et les Parlements respectifs des États membres

I : le renforcement du contrôle d'Europol

Il est important de souligner que le sujet concernant le contrôle parlementaire sur Europol a été mentionné aux seins des textes du traité de Lisbonne. Ce contrôle appartient au préalable au Parlement européen, mais le traité exige en effet l'association des parlements nationaux. A vrai dire, il est évident qu'ils effectuent ce contrôle, car l'Europol n'est qu'un organisme de collaboration entre les polices nationales. Pour réaliser cette association des parlements nationaux, le traité de Lisbonne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne encouragent l'adoption d'un règlement sur Europol afin de traiter cette question.

La Commission européenne a déclenché pour sa part le débat sur ce règlement envisagé en espérant que les Parlements nationaux infléchissent leur attitude afin d'atteindre un résultat consensuel.

Pour commencer, l'Europol par définition c'est « l'organisme d'application de la loi de l'Union européenne dont l'objectif principal est de contribuer à la réalisation d'une Europe plus sûre pour le bénéfice de tous les citoyens de l'UE. Il le fait en aidant les États membres de l'Union

européenne dans leur lutte contre la criminalité et le terrorisme international grave »[1].

Il est intéressant d'évoquer que l'Office européen de police a été instauré par une convention signée en 1995 par les États membres et avait été soumis à la ratification par leurs parlements.

« Dans le cadre retenu en 1995, toute modification apportée à la convention nécessitait une procédure de ratification ou d'approbation parlementaire dans tous les États membres. Cette procédure était très longue. La Commission européenne a proposé de remplacer la Convention institutive d'Europol par une simple décision du Conseil, qui ne serait plus soumise à une procédure de ratification. Cette proposition a abouti à la décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol) »[2].

La décision 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant sur la création de l'Office européen de police (Europol) a reconnu l'Europol comme l'agence de l'Union européenne, financée par une contribution attribuée dans le budget de l'Union, et a accru ses mandats (de la lutte contre la seule criminalité organisée à celle contre les formes graves de criminalité) tout en consolidant ses pouvoirs opérationnels, particulièrement dans le cadre des équipes communes d'enquête[3].

En revanche, et durant le déroulement des débats au sein de Conseil, cette disposition a subi des modifications afin d'éloigner tout rôle des parlements nationaux. Le service juridique du Conseil avait, en effet, considéré que l'absence d'un fondement juridique dans les traités en

[1] Définition traduite de la langue anglaise sur le site officiel d'Europol https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us

[2] Contrôle parlementaire d'Europol, Communication et proposition de résolution de Mme Alima Boumediene-Thiery, comptes rendus de la commission des affaires européennes du Sénat, 24 mai 2011, p. 2.

[3] Le budget d'Europol pour l'année 2011 était de 84,83 millions d'euros. 800 personnes travaillent aujourd'hui à Europol, y compris notamment les 144 officiers de liaison des États membres et des États tiers ainsi que les experts nationaux. Son siège est à La Haye et elle est dirigée par M. Rob Wainwright. V. A. KARAMANLI, Rapport d'information de Assemblée nationale no 1538 déposé par la Commission des affaires européennes sur Europol le 12 novembre 2013, p. 7.

vigueur empêche l'association des Parlements nationaux au contrôle d'Europol.

« Bien qu'Europol ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête autonome ni de pouvoirs coercitifs propres (ce qui d'ailleurs est expressément exclu par l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE), les activités de l'agence ont une incidence en termes de droits fondamentaux et plus particulièrement sur la vie privée des citoyens, ne serait-ce que par l'échange de données à caractère personnel. Cela implique nécessairement le renforcement du contrôle démocratique, tel que le prévoit le traité de Lisbonne en ses articles 12 du traité sur l'Union européenne et 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »[4].

A ce stade, le traité de Lisbonne a déterminé, dans l'article 12[5] du traité sur l'Union européenne, que les Parlements nationaux « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ». Une des facettes de cette contribution est l'association des Parlements nationaux au contrôle politique d'Europol. L'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les règlements qui préciseront « la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol »[6], devront parallèlement définir « les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux»[7].

Les Parlements nationaux «peuvent exercer un contrôle sur les activités d'Europol par le biais du contrôle de leur Gouvernement. Le

[4] A. KARAMANLI, Rapport d'information de Assemblée nationale n° 1538 déposé par la Commission des affaires européennes sur Europol le 12 novembre 2013, p. 15.

[5] Article 12 du traité sur l'Union européenne « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :
c) en, participant dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité ».

[6] L'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

[7] Ibid.

conseil d'administration est composé de représentants des États membres et dépend du Conseil. Chaque Parlement national peut donc soumettre à son contrôle la politique que mène à l'égard d'Europol le ministre de l'intérieur, lequel est par ailleurs membre du Conseil »[8].

De nos jours, les Parlements nationaux effectuent principalement leur contrôle sur l'Europol grâce à leur pouvoir de contrôle du gouvernement ainsi que « par leur pouvoir d'examen ex-ante des propositions d'actes législatifs européens. Le conseil d'administration d'Europol est composé de représentants des États membres, les ministres de l'Intérieur concernés étant eux-mêmes soumis au contrôle parlementaire. Lorsque le fonctionnement d'Europol était régi par une convention, la procédure de ratification par les Parlements nationaux était certes source de lourdeurs et de dysfonctionnements, mais leur conférait un pouvoir de contrôle important »[9].

Dans le cadre du contrôle démocratique d'Europol, l'Assemblée nationale française, dans sa résolution n° 148 du 15 juin 2003 sur l'avenir d'Europol, demande en vertu de l'article 88-4 de la Constitution « qu'une commission mixte composée de parlementaires européens et de parlementaires nationaux soit mise en place pour contrôler l'Office européen de police»[10]

A l'époque, les conditions réelles du contrôle parlementaire d'Europol pour l'avenir n'avaient pas encore été déterminées.

La Commission européenne a publié sa communication du 17 décembre 2010[11] selon laquelle les parlements nationaux, à côté du

[8] Contrôle parlementaire d'Europol, Communication et proposition de résolution de Mme Alima Boumediene-Thiery, comptes rendus de la commission des affaires européennes du Sénat, 24 mai 2011, p. 3.

[9] A. KARAMANLI, Rapport d'information de Assemblée nationale n° 1538, op.cit. p. 17.

[10] Résolution de l'Assemblée nationale sur l'avenir d'Europol n°148 (documents E 2064, E 2197 à E 2200), adoptée le 15 juin 2003, (JO du 17 juin 2003). Voir aussi, Jacques Floch, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 819 du 29 avril 2003 sur « l'avenir d'Europol », p. 56.

[11] Communication de la commission au parlement européen et au Conseil sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux. Bruxelles, le 17.12.2010, COM(2010) 776 final.

contrôle de leur gouvernement et de leur apport à l'élaboration de tout projet d'acte législatif, devraient « mettre en place un forum interparlementaire permanent, réunissant les organes intéressés des Parlements nationaux et du Parlement européen (commissions chargées des questions de police). Un sous-groupe spécial assurant une liaison directe avec Europol pourrait être créé. Tant le directeur d'Europol que le président de son conseil d'administration pourraient être auditionnés par ce forum commun. Ce dernier établirait également un mécanisme formel d'échange d'informations et de coordination entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. Le forum devrait être assez souple pour être efficace. Une transparence accrue dans les échanges d'informations entre Europol et les Parlements nationaux est également recommandée »[12].

Le Parlement européen s'est prononcé à chaque occasion à propos du contrôle d'Europol en soutenant la vision relative de la création d'une commission mixte composée de représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen. Il a aussi accepté, durant le débat sur le projet de décision portant création d'Europol adoptée en 2009, l'idée d'examiner, « le cas échéant avec les Parlements nationaux », les projets de documents de planification annuelle (budget, programme de travail).

L'Assemblée nationale s'est positionnée en 2011, sur proposition des rapporteurs de la Commission des affaires européennes Guy Geoffroy et Jérôme Lambert, en adoptant une résolution européenne n° 652 du 25 avril 2011 sur le contrôle parlementaire d'Europol selon laquelle, l'Assemblée :

- « souligne la nécessité du renforcement du contrôle démocratique d'Europol par les Parlements nationaux »,
- « estime que la création d'un nouvel organe de coopération interparlementaire dédié au contrôle politique d'Europol n'est pas souhaitable »

[12] A. KARAMANLI, Rapport d'information de Assemblée nationale n° 1538, op.cit. p. 18. Voir aussi, Communication de la commission au parlement européen et au Conseil COM(2010) 776 final, op.cit. p. 16.

- « soutient l'idée qu'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux pourrait être organisée à partir des réunions interparlementaires des commissions chargées de la sécurité existantes, selon une périodicité au moins annuelle »

- « juge que les Parlements nationaux doivent disposer d'informations plus détaillées sur Europol et recevoir, en tout état de cause, les documents transmis par le Conseil de l'Union européenne au Parlement européen […] ainsi que les documents de l'autorité de contrôle commune d'Europol. Elle demande également que soit transmis aux Parlements nationaux tout autre document d'Europol permettant de procéder au contrôle politique d'Europol. »[13]

Le Sénat français s'est prononcé favorablement pour la création d'une commission mixte composée de parlementaires européens et nationaux chargée d'assurer le contrôle d'Europol. Il a confirmé à plusieurs reprises son attitude dans une résolution parlementaire du 25 novembre 2003, puis dans une résolution du 27 février 2007 portant sur le projet de décision modifiant la base juridique d'Europol. Après le traité de Lisbonne, le Sénat a réitéré l'exigence d'un contrôle d'Europol par les parlements nationaux, dans sa résolution européenne n° 151 du 29 juin 2011.

Ainsi, le Sénat « Souligne que le contrôle d'Europol par les Parlements nationaux constitue une exigence démocratique et que leur association au contrôle exercé par le Parlement européen, conformément à l'article 12 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit être organisée de façon à la rendre effective et permanente ;

- Considère que, dans ce but, il n'est pas utile de créer un nouvel organe interparlementaire dédié au contrôle politique d'Europol ;

- Se prononce pour l'organisation, une fois par présidence semestrielle du Conseil, d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, à partir des réunions interparlementaires conjointes et des réunions au niveau européen des commissions chargées de la sécurité dans les Parlements nationaux ;

[13] Résolution européenne de l'assemblée nationale n° 652 du 25 avril 2011.

- Souligne que la composition de cette commission mixte devra assurer la représentation effective des deux chambres pour les États membres dotés d'un système bicaméral »[14]

Mme Alima Boumediene-Thiery le sénateur, a commenté sur cette résolution en disant ce qui suit : « Plutôt que de multiplier les structures parallèles, il faut s'appuyer sur l'existant. Une commission mixte permettra aux Parlements nationaux et au Parlement européen de travailler ensemble. Son rôle pourrait être croissant, moins d'ailleurs sur les documents qui lui seront transmis que par l'intermédiaire de contrôles effectués sur place »[15].

Plus récemment, la Commission européenne a présenté le 27 mars 2013 une proposition de règlement à propos de l'Office européen de police (Europol). Il est intéressant de souligner que l'Europol est aujourd'hui régi par la décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009[16].

Le 2 de l'article 53 de la proposition de règlement déposée par la Commission européenne prévoit « Le contrôle parlementaire des activités d'Europol par le Parlement européen, en association avec les parlements nationaux, est exercé conformément au présent règlement ».

Cette dernière phrase « conformément au présent règlement » préoccupe en quelques sortes, certains parlementaires car « Une interprétation trop stricte pourrait laisser penser que cela s'oppose à tout contrôle en application du droit national, chaque chambre ayant également ses modes de contrôle propres. Par ailleurs, le contrôle parlementaire des unités nationales Europol doit pouvoir continuer à s'exercer. Des auditions menées unilatéralement par les Parlements nationaux doivent pouvoir continuer à être organisées. En d'autres termes, les Parlements nationaux doivent pouvoir continuer à prendre leurs propres mesures de contrôle. Cet article devrait être rédigé

[14] Résolution européenne du Sénat n° 151 déposée le 29 juin 2011 sur le contrôle parlementaire d'Europol.

[15] Compte rendu du Sénat, Réunion du mardi 24 mai 2011, contrôle parlementaire d'Europol, communication et proposition de résolution de Mme Alima Boumediene-Thiery, p. 7.

[16] Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol).

différemment afin d'éviter toute interprétation a contrario et pourrait être complété en ces termes : « sans préjudice des modalités de contrôle parlementaire telles qu'elles sont prévues dans les États membres » »[17].

Les Parlements nationaux doivent se prononcer sur ce projet de règlement qui propose des modifications concernant l'activité opérationnelle d'Europol, et se saisir des pouvoirs de contrôle qui leur ont été attribués par le traité de Lisbonne. Pour cela, l'Assemblée nationale a pris l'initiative pour mettre en examen cette proposition de règlement. Ainsi, une proposition de résolution européenne a été déposée le 12 novembre 2013 au nom de la commission des affaires européennes, par Mme Marietta KARAMANLI. Cette proposition de résolution réclame plus de participation des Parlements nationaux dans la coopération policière européenne et « 2. Estime que les dispositions de la proposition de règlement précitée relatives au contrôle parlementaire sont très insuffisantes ;

3. Souligne que le règlement ne doit en aucun cas restreindre les pouvoirs de contrôle des activités d'Europol que les Parlements nationaux exercent en application des législations des États membres ;

4. Est favorable à la création d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette commission mixte devrait réunir au Parlement européen les membres de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen et deux membres de la commission compétente en matière de sécurité de chaque chambre nationale, aux fins d'assurer un contrôle véritablement démocratique en permettant la représentation de la majorité et de l'opposition de chaque chambre nationale. Cette commission mixte serait coprésidée par le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen et un membre d'un parlement national. Elle serait convoquée par ses deux coprésidents »[18].

[17] A. KARAMANLI, Rapport d'information de Assemblée nationale n° 1538, op.cit. p. 20.

[18] Résolution européenne de l'Assemblée nationale sur Europol n° 272 du 20 décembre 2013.

Après avoir eu un aperçu sur le contrôle parlementaire national d'Europol, nous allons aborder dans la deuxième partie de cette étude un sujet si intéressant concernant la COSAC.

II: la COSAC: un organe chargé de la collaboration entre le Parlement européen et les Parlements respectifs des États membres

L'avènement de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) dans la vie parlementaire de l'Union européenne a été effectué en vertu de la proposition du Président de l'Assemblée nationale française, M. Laurent Fabius en 1989. Se réunissant pour la première fois en novembre 1989 à Paris, cette conférence est tenue périodiquement (chaque semestre) par le parlement de l'Etat membre ayant la présidence de l'Union. La préparation de ses travaux, qui peuvent couvrir des sujets majeurs concernant l'intégration européenne, se fait en commun par le Parlement européen et par les parlements de la Troïka. En 1991, à Luxembourg, la Conférence s'est donné un règlement et son nom de « COSAC ».

La COSAC est composée de six représentants de chaque parlement national ainsi que de six membres du Parlement européen. Les Etats membres sont alors dominés par la règle d'égalité.

Le but de la création de cet organe par les Parlements nationaux était de dépasser tout déficit démocratique produit à cause de l'absence de contrôle parlementaire du processus de décision européen.

« La COSAC n'est pas un organe de prise de décision, mais de consultation et de coordination parlementaire qui prend des positions par consensus. Le Protocole sur le rôle de Parlements nationaux dispose expressément que la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union. Cependant, les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les parlements ni ne préjugent leur position »[19].

Alors, la COSAC n'aurait jamais un rôle contraignant qui peut gêner ou paralyser le processus de décision européenne. Bien plus, cette instance interparlementaire n'engage ni ne remplace les Parlements des pays membres. Car à l'époque, les opinions de nombreuses délégations

[19] R. Raffaelli, parlement européen : les relations avec les parlements nationaux, Fiches techniques sur l'Union européenne, op.cit. pp. 3-4.

étaient partagés entre ceux qui étaient préoccupés de la concurrence probable de la COSAC aves les Parlements nationaux et ceux qui considéraient que cette concurrence du côté du Parlement européen.

De ce fait, il était remarquable de noter le peu d'importance accordé à la COSAC « Tout d'abord, la COSAC ne peut voter des textes, adopter des résolutions ou des recommandations. Elle ne peut ainsi jouer un rôle utile vis-à-vis du Conseil des ministres, puisqu'aucune conclusion ne peut être tirée de ses travaux.

Ensuite, la COSAC ne dispose d'aucune formule pour assurer la continuité de ses travaux dans l'intervalle de ses sessions »[20].

D'ailleurs, la règle du consensus gouverne effectivement les travaux de la COSAC étant considéré comme un Organe d'échange et de réflexion. « Son rôle est tant de contribuer à l'amélioration de l'information réciproque des organes spécialisés par l'échange systématique des textes qu'ils adoptent, la communication de tous renseignements utiles sur leurs activités, le développement de leurs relations mutuelles, que de traiter de l'ensemble des grands sujets de l'actualité européenne. La liste des thèmes choisis par la COSAC jusqu'à ce jour montre que les questions institutionnelles dominent, avec, cependant, l'examen de sujets plus techniques, ainsi la lutte contre la fraude au budget communautaire ou le partenariat euro-méditerranéen »[21].

Le rôle de la COSAC a été influencé positivement à travers les traités européens. Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a reconnu, aux seins des textes d'un protocole y qui y est annexé, un rôle collectif des parlements nationaux. En fait, le traité d'Amsterdam soulignait que les textes de ce protocole possèdent la même la valeur juridique de ceux du traité. Ce qui montre effectivement l'intention si

[20] Genton, Claude Estier, Yves Guéna, rapport d'information du Sénat n° 24 du 9 octobre 1996, comment organiser l'action collective des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne.
http://www.senat.fr/rap/r96-24/r96-24_mono.html

[21] Voir, par exemple, le compte rendu de la réunion organisée les 26 et 27 novembre 1997 par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen (Bulletin de la délégation pour l'Union européenne, n° 4, décembre 1997, p 266).

claire délibérée, apparue dans le traité d'Amsterdam, d'évaluer la coopération entre les Parlements nationaux et surtout dans la COSAC.

Ainsi, la COSAC a la possibilité d'attirer l'attention des établissements de l'Union européenne sur certaines affaires préoccupantes. Cette possibilité vient de la marge importante attribuée par les textes du protocole annexé au traité européen qui permet à la COSAC d'intervenir si nécessaire.

Le règlement de la COSAC a été réformé en 2003 en arrêtant l'utilisation de la règle du consensus qui ne serait applicable que dans les cas où il faudrait introduire des modifications à ce règlement. Ainsi, cette règle ne s'applique désormais aux apports de la COSAC. Le règlement définit la nouvelle situation de cette manière : « 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 »[22].

Concrètement, cette nouvelle option de recourir au vote majoritaire n'a jamais été appliquée, mais son existence était importante pour réconforter l'ambiance des rencontres

A vrai dire, la collaboration interparlementaire ordonnée dans le cadre de la COSAC demeure bornée limitée mais cela n'a pas empêché cet organe d'échapper à la paralysie qui la dominait longtemps.

Cependant, la COSAC a dû peu à peu se concentrer sur les tâches dans lesquelles elle sera probablement efficace. A ce stade, le sujet de la subsidiarité a fait l'objet de la plupart des réunions de la COSAC.

Ainsi, le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au projet de Traité de Lisbonne, et le dialogue informel se prenaient le nom en 2006 d'« initiative Barroso » entre la Commission européenne et les Parlements nationaux devançant la mise en vigueur de ce Protocole formant ainsi une avancée considérable sur la route du renforcement de la coopération interparlementaire en attribuant à la COSAC une mission tangible.

[22] Règlement de la COSAC, contributions de la COSAC, JOUE C 229/1 du 4.8.2011, p. 4.

Le traité de Lisbonne, dans le protocole n° 1 sur les parlements nationaux, modifie les dispositions concernant la COSAC, figurées dans 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»[23].

Le nouveau protocole offre à la COSAC une fonction plus généraliste. Par contre, il n'évoque pas au sein de ses textes plusieurs thèmes qui étaient abordés auparavant par la COSAC et mentionnés dans l'ancien texte comme : l'espace de liberté, de sécurité, de justice, les droits fondamentaux, et l'application du principe de subsidiarité.

Le parlement européen a tenté de traiter ce point, il « estime que les informations et les débats doivent à l'avenir se concentrer sur les activités législatives en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice et sur le respect du principe de subsidiarité au niveau de l'Union européenne »[24]

Le nouveau protocole ne souligne pas également la possibilité pour le Conseil de « transmettre » un projet d'acte à la COSAC étant donné que cette option n'avait jamais été pratiquée.

D'ailleurs, le nouveau protocole institutionnalise le rôle de la COSAC dans le domaine d'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux.

[23] Article 10 du protocole n° 1 sur les parlements nationaux

[24] Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI)), Journal officiel de l'Union européenne, C 212 E/94 du 5 août 2010.

Il est important d'indiquer que ce rôle a été développé pour permettre aux «commissions spécialisées» des Parlements nationaux de participer dans les conférences via leurs délégués. Cette idée a été affirmée par le Parlement européen dans sa résolution du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI). Le Parlement européen « estime que ses commissions spécialisées devraient être plus impliquées dans la préparation des réunions de la COSAC et dans la représentation au sein de celle-ci; est d'avis que sa délégation devrait être dirigée par le président de sa commission des affaires constitutionnelles et devrait inclure les présidences et les rapporteurs des commissions spécialisées chargées des questions figurant à l'ordre du jour de la réunion concernée de la COSAC »[25]

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 »[26].

Dans le nouveau protocole, nuancé par rapport au précédent, figure une remarque importante relative à la possibilité dans l'avenir de discuter de la question de la dénomination de la COSAC en lui donnant une autre dénomination plus proche et plus claire pour le public.

Il est intéressant de signaler un progrès indiscutable quant à une meilleure participation des Parlements nationaux dans la construction européenne représenté par la mise en place d'une coopération interparlementaire. Cette dernière permet aux Parlements nationaux de mieux contrôler leurs gouvernements qui se regroupent ensemble au sein du Conseil.

Le besoin de cette dimension interparlementaire a été reconnu par le traité de Lisbonne, car l'article 12 du traité sur l'Union européenne

[25] Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009, op. cit.

[26] H. HAENEL, HERMAN DE CROO, l'évolution de la COSAC depuis 20 ans, article en PDF sur le site parlementaire du Sénat, P. 6.
http://www.senat.fr/europe/20ans_COSAC.pdf

déclare clairement 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 »[27].

Il faut noter que la COSAC est le meilleur organe qui puisse effecteur un certain rôle, ce qui offre en quelques sortes aux Parlements nationaux un poids appréciable.

« le rôle politique futur de la COSAC devra être défini dans le cadre d'une étroite collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux, et que la COSAC, conformément au protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam, doit principalement rester un forum d'échange d'informations et de débat concernant les questions politiques générales et les meilleures pratiques en matière de contrôle des gouvernements nationaux »[28].

Ainsi, le principe de subsidiarité et de proportionnalité, inséré par la Convention européenne, forme un privilège non seulement pour les parlements nationaux, mais aussi pour le bon fonctionnement de la COSAC qui s'est impliquée concrètement dans les efforts pour développer ce principe. « 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

[27] Article 12 du traité sur l'Union européenne du 13 décembre 2007.

[28] Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne, op.cit.

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 »[29].

Le Traité de Lisbonne demande en effet aux institutions européennes de transmettre directement aux Parlements nationaux toutes les propositions législatives. Cet avantage en faveur des Parlements nationaux renforce sans doute leur autonomie vis-à-vis de leurs gouvernements, de façon qu'un contrôle parlementaire indépendant devienne réalisable. Les parlementaires ont désormais le droit d'être plus ambitieux dans leur rôle collectif afin de consolider la légitimité de l'Europe et la rapprocher des citoyens.

La COSAC crée une enceinte pour un dialogue authentique entre ses membres sans porter atteinte aux compétences des autres organes parlementaires dans l'Union européenne.

[29] H. HAENEL, HERMAN DE CROO, l'évolution de la COSAC depuis 20 ans, op.cit., p. 8.

CONCLUSION

En concluant de cette recherche, nous pourrions évoquer certains résultats résumant le sujet de cette étude. Les résultats sont ce qui suit :

- Tout d'abord, nous ne dévoilons pas un secret si nous appelons le traité de Lisbonne « (le traité des parlements). Car le traité introduit les parlements nationaux, maillons séculiers de la démocratie, dans le jeu institutionnel européen »[30].
- Ensuite, Il est important de mentionner que la reconnaissance d'un rôle commun des Parlements nationaux à l'échelle européenne restait longtemps limitée par les réserves du Parlement Européen. Car ce dernier était préoccupé par l'idée de garder ses privilèges sous prétexte que le rôle de chaque Parlement national s'exerce en premier lieu par contrôler le contrôle de l'activité de son gouvernement au sein du Conseil.
- Il faut reconnaitre que le rôle du Parlement français au niveau européen a eu des modifications révolutionnaires grâce au développement de l'intégration européenne. Ce progrès s'est révélé au sein des textes du nouveau traité du Lisbonne. Divers moyens pour une meilleure association entre le Parlement européen et les Parlements nationaux ont été établis grâce à ce traité afin d'assurer un contrôle démocratique remarquable de la législation européenne à tous les niveaux.

A vrai dire, Les refus français et néerlandais de ratifier le traité constitutionnel apparaissaient comme une sonnette d'alarme pour le Parlement français et pour les autres Parlements nationaux. Question qu'ils ont prise en considération.

[30] Ouverture de la réunion conjointe des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat avec les membres français du Parlement européen. Le 31/03/2010. Site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dpr/dpr0058.asp

Ce que nous proposerons à ce stade, c'est que la poursuite des Parlements nationaux pour réaliser une association efficace aux actions de l'Union n'est qu'un moyen de rapprocher l'Europe et les citoyens, ce qui offre à la construction européenne un fondement plus vaste et plus fort.

En effet, l'accroissement de la collaboration interparlementaire au sein de l'Union dans le but d'exécuter un meilleur suivi parlementaire des affaires européennes ne saurait exister lorsque les Parlements nationaux laissent la primauté à leurs travaux internes au risque de se renfermer sur eux-mêmes. Seule l'ouverture sur l'extérieur leur donne la possibilité de mettre leur touche nationale aux affaires européennes. Une suggestion que nous espérons qu'il se mit en place par le Parlement français.

Bibliographie

- **Articles**
  - RAFFAELLI (R), le principe de subsidiarité, Fiches thématiques sur l'Union européenne, 03/2017.
  - H. HAENEL, HERMAN DE CROO, l'évolution de la COSAC depuis 20 ans, article en PDF sur le site parlementaire du Sénat.
- **Rapports parlementaires**
  - M. Rob Wainwright. V. A. KARAMANLI, Rapport d'information de Assemblée nationale n° 1538 déposé par la Commission des affaires européennes sur Europol le 12 novembre 2013.
  - - Jacques Floch, Rapport d'information de l'Assemblée nationale no 819 du 29 avril 2003 sur « l'avenir d'Europol ».
  - Genton, Claude Estier, Yves Guéna, Rapport d'information du Sénat n° 24 du 9 octobre 1996, comment organiser l'action collective des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne.
- **Comptes rendus**
  - Contrôle parlementaire d'Europol, Communication et proposition de résolution de Mme Alima Boumediene-Thiery, comptes rendus de la commission des affaires européennes du Sénat, 24 mai 2011.
  - Compte rendu de la réunion organisée les 26 et 27 novembre 1997 par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen (Bulletin de la délégation pour l'Union européenne, n° 4, décembre 1997).
- **Résolutions parlementaires**
  - Résolution de l'Assemblée nationale sur l'avenir d'Europol n°148 (documents E 2064, E 2197 à E 2200), adoptée le 15 juin 2003, (JO du 17 juin 2003).
  - Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 652 du 25 avril 2011.
  - Résolution européenne de l'Assemblée nationale sur Europol n° 272 du 20 décembre 2013.
  - Résolution européenne du Sénat n° 151 déposée le 29 juin 2011 sur le contrôle parlementaire d'Europol.

- **Résolutions du Parlement européen**
  - Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne (2008/2120(INI)), Journal officiel de l'Union européenne, C 212 E/94 du 5 août 2010.
- **Communication européennes**
  - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux. Bruxelles, le 17.12.2010, COM(2010) 776 final.
- **Décision du Conseil européen**
  - Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol).
- **Règlements européens**
  - Règlement de la COSAC, contributions de la COSAC, JOUE C 229/1 du 4.8.2011.
- **Traités et Protocoles**
  - Traité sur l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne n° C-115 du 9 mai 2008
  - Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
  - Le protocole annexé au traité d'Amsterdam (1999).

- Protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.
- La Constitution français du 4 octobre 1958
- Circulaire du Gouvernement français du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen.
- Site internet
- Le site officiel d'Europol https://www.europol.europa.eu
- Site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr . Site internet du Sénat : http://www.senat.fr