



17 mai 2013

**Dix-neuvième rapport semestriel:
Evolution des procédures et pratiques
de l'Union européenne
relatives au contrôle parlementaire**

Préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à la:

**XLIXe Conférence des organes parlementaires
spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements
de l'Union européenne**

23-25 juin 2013
Dublin

**Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les
affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne**

SECRETARIAT DE LA COSAC

WIE 05 U 041, 50 rue Wiertz, B-1047 Bruxelles, Belgique
E-mail: secretariat@cosac.eu | Tel: +32 2 284 3776

TABLE DES MATIÈRES

Contexte	iv
RÉSUMÉ	1
1.1 Actions et points de vue des parlements sur les documents clés de l'UEM	4
1.2 Points de vue sur certains aspects d'un renforcement de l'UE.....	5
1.3 Rôle des parlements en termes de légitimité et de responsabilité démocratiques	6
1.4 Prise en compte de la légitimité et de la responsabilité démocratiques et rôle des parlements nationaux et du Parlement européen dans les documents clés de l'UE.....	7
1.5 Conclusions du Conseil européen de décembre 2012 – légitimité et responsabilité démocratiques	8
1.6 Préparation parlementaire des réunions du Conseil européen et examen des conclusions du Conseil européen	11
CHAPITRE 2: SEMESTRE EUROPÉEN 2013	13
2.1 Engagement à l'échelon national dans la gouvernance économique de l'UE et dans le semestre européen en 2013.....	13
2.2. Contrôle de l'analyse annuelle de croissance.....	14
2.3. Examen des documents en 2013	15
2.4 Rôle des commissions dans la préparation des documents clés.....	15
2.5. Engagement des parlements/chambres nationaux dans le semestre européen avec la Commission européenne	16
2.6. Une plus grande participation des parlements/chambres au semestre européen depuis le début du processus en 2011.....	16
2.7. La Semaine parlementaire européenne	17
2.8 Structure idéale de coopération interparlementaire au niveau européen sur le semestre européen.....	18
2.9 Changements apportés aux procédures à l'échelon national en réponse au semestre européen.....	20
CHAPITRE 3: ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	21
3.1 Pratiques et procédures au sein des parlements relatives au processus d'élargissement	21
3.2 Rapports de suivi, rapports annuels de suivi de l'évolution et stratégie d'élargissement.	22
3.3 Dialogue avec les représentants politiques, les représentants officiels et les représentants des sociétés civiles des Etats se préparant à adhérer à l'UE	24
3.4 Améliorer le discours national sur l'élargissement dans les pays membres de l'UE	25
CHAPITRE 4: SUBSIDIARITÉ	26
4.1 Procédures actuelles du contrôle de subsidiarité au sein des parlements/chambres et exemples d'innovation et de meilleures pratiques	26
4.2 Délai approprié pour le contrôle parlementaire interne de subsidiarité.....	28
4.3 Méthodes et/ou réseaux utilisés par les parlements/chambres pour échanger des informations sur la subsidiarité et leurs implications sur certains résultats de contrôle	28
4.4 Moyens permettant d'améliorer la performance de l'échange d'informations sur le contrôle de subsidiarité	29
4.5 Amélioration des réponses de la Commission européenne aux avis motivés	30
« Monti II ».....	30
4.6 Échange d'informations sur la proposition « Monti II »	31
4.7 La réponse de la Commission européenne à « Monti II »	32

Contexte

Ceci est le dix-neuvième Rapport semestriel du secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La XXXème COSAC a décidé que le secrétariat de la COSAC devait produire des rapports semestriels factuels, publiés avant chaque réunion ordinaire de la Conférence. Le but de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire et de fournir des informations dans le but de faciliter les débats en plénière.

Tous les rapports semestriels sont accessibles sur le site web de la COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Les quatre chapitres de ce rapport semestriel sont basés sur des informations fournies par les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne et du Parlement européen. Le délai de réponse au questionnaire sur le 19^e Rapport semestriel était le 28 mars 2013.

Le sommaire de ce rapport a été adopté par la réunion des Présidents de la COSAC, qui a eu lieu le 28 janvier 2013 à Dublin.

En règle générale, le rapport ne spécifie pas quel parlement ou quelle chambre est concerné(e) par un point précis. Au lieu de cela, des exemples illustrés sont utilisés.

Les réponses complètes de 39 des 40 parlements/chambres nationaux/ales de 26 des 27 Etats membres et du Parlement européen sont accessibles dans les annexes sur le site web de la COSAC.

Remarques concernant les chiffres

Sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 14 ont un parlement monocaméral et 13, un parlement bicaméral. En raison de cet ensemble de systèmes mono ou bicaméraux, on compte 40 chambres parlementaires dans les 27 Etats membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils aient des systèmes bicaméraux, les parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande et de l'Espagne ont renvoyé un seul formulaire de réponses au questionnaire, ce qui porte à 38 le nombre de réponses maximum par question. Il y a eu 37 participants à ce questionnaire.

RÉSUMÉ

CHAPITRE 1 : UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

La majorité des parlements/chambres débattent activement des documents clés relatifs à l'UEM et trouvent qu'ils constituent une base de discussion utile surtout en commission mais aussi, dans certains cas, en plénière. Il a été fait part d'une certaine préoccupation concernant le fait que les mesures politiques annoncées auparavant ou déjà approuvées devraient être accélérées ou appliquées aussi rapidement que possible.

En termes de légitimité démocratique, les parlements/chambres devraient essayer d'utiliser au mieux les outils en place et s'efforcer d'en développer de nouveaux, comme par exemple le droit d'initiative. Il est d'avis que les documents clés relatifs à l'UEM aux quel il est fait référence dans ce rapport, n'adressent pas de façon adéquate la question de légitimité démocratique des parlements, compte tenu du fait qu'ils ne sont pas assez précis sur ce qui est proposé et il est d'avis que la légitimité démocratique devrait être renforcée.

Dans le but de renforcer la légitimité démocratique, les parlements/chambres sont conscients du besoin de structures et d'instruments parlementaires appropriés visant à renforcer le rôle et la participation des parlements, compte tenu des nouvelles mesures économiques à l'échelon de l'UE affectant les citoyens. Bien que le dispositif du nouvel article 13 de la Conférence soit important pour montrer que les parlements peuvent travailler ensemble de façon efficace à cet égard, certains parlements nationaux ne souhaitent pas forcément un système de développement de politiques économiques trop centralisé au niveau de l'UE. Il y a néanmoins un avis général positif concernant le fait que la responsabilité doit être limitée au niveau où les décisions sont prises et mises en œuvre, et que le renforcement de l'intégration aille de pair avec une implication proportionnelle du Parlement européen.

Bien que le taux de réponse à ces questions spécifiques ait été bas, on peut dire qu'il n'y a pas eu de réactions négatives de la part des parlements/chambres quant au concept de l'établissement d'un mécanisme de résolution unique, par exemple, ou de la coordination ex-ante des réformes économiques majeures. Il était cependant peut-être un peu prématuré de vouloir recueillir des points de vue sur cet sujet.

Les parlements/chambres bénéficient, en général, d'un grand nombre de mécanismes, ayant déjà fait leur preuve, qui peuvent les aider à préparer les positions de politiques nationales avant et après les Conseils européens, y compris des débats avec les premiers ministres et autres ministres au niveau des commissions ou au niveau des séances plénières.

CHAPITRE 2 : LE SEMESTRE EUROPÉEN 2013

La majorité des parlements/chambres ont rapporté qu'ils étaient satisfaits ou en partie satisfaits de leur niveau de contribution à la gouvernance économique de l'UE et au semestre européen à l'échelon national en 2013. De même, la majorité des parlements/chambres ont répondu qu'ils avaient procédé au contrôle de l'Analyse annuelle de la croissance 2013. La majorité des parlements/chambres ont également examiné ou bien comptent examiner le projet de programme de stabilité et de convergence (PSC), le programme national de réforme (PNR) et les

recommandations par pays (RPP) à l'échelon des commissions. Un peu moins de la moitié des participants au questionnaire ont changé ou bien comptent changer les procédures au sein de leur parlement/chambre pour être plus proactif vis-à-vis du semestre européen et le rapport souligne un bon nombre d'exemples de bonnes pratiques à cet égard.

Dix-sept parlements/chambres ont répondu qu'ils avaient été en contact avec la Commission européenne à un moment ou un autre du processus et certains ont indiqué que la publication de rapports spécifiques, l'organisation de réunions d'information pour les membres ou bien la nomination d'un rapporteur pour coordonner les positions politiques, étaient des moyens efficaces pour renforcer leur participation.

Pour ce qui est de savoir si les parlements/chambre sont l'intention d'examiner le projet de programme de stabilité et de convergence, le programme national de réforme et les recommandations par pays, la plupart des parlements/chambres ont répondu qu'ils le feraient ex-ante et/ou ex-post. En ce qui concerne la participation des parlements/chambres au semestre européen depuis le début du processus en 2011, la majorité d'entre eux ont répondu que leur participation avait augmenté. De même, une forte majorité de parlements/chambres ont indiqué qu'ils avaient pris part à la semaine parlementaire européenne (SPE), et environ un tiers a déclaré que la SPE avait contribué à leur participation au semestre européen. Cependant, l'organisation de la SPE, selon certains parlements/chambres, nécessite des améliorations. En effet, ils ont trouvé, entre autres, que le départ anticipé des intervenants principaux n'avait pas contribué au bon déroulement de la discussion entre les parlementaires.

Les avis sur une meilleure structure pour la coopération interparlementaire au niveau européen et au niveau du semestre européen varient et sont divisés entre la SPE, l'idée d'une conférence interparlementaire et l'utilisation de structures déjà en place ou la combinaison de structures déjà en place.

CHAPITRE 3 : L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

La ratification d'un traité d'adhésion, dans la plupart des cas, nécessite une loi adoptée par le parlement, mais dans deux cas, elle doit être soumise à un référendum.

Les rapports de suivi (des pays adhérents) et les rapports annuels de suivi de l'évolution (des pays candidats et candidats potentiels) ont été examinés et débattus par environ 60% des parlements/chambres ayant donné une réponse au questionnaire. La moitié d'entre eux ont discuté de la stratégie d'élargissement de la Commission de 2012-2013. La plupart des parlements/chambres ont débattu de l'élargissement concernant tous les pays candidats et candidats potentiels et seulement cinq parlements/chambres n'en ont pas du tout parlé.

Bien que les deux-tiers des participants au questionnaire aient répondu que leur parlement/chambre s'était engagé dans un dialogue avec les représentants politiques, officiels et les représentants des sociétés civiles des Etats se préparant à adhérer à l'UE, le niveau de participation à ce dialogue varie énormément, ainsi que ses interlocuteurs.

La définition du rôle des parlements/chambres quant à l'amélioration du discours national sur l'élargissement varie d'un parlement/chambre à l'autre. Certains pensent qu'ils n'ont aucun rôle à

jouer à cet égard, d'autres pensent que c'est du ressort de leur gouvernement, et quelques-uns entrevoient la nécessité d'une communication publique et de débats publics sérieux.

CHAPITRE 4 : SUBSIDIARITÉ

Bien que les formalités de procédure de contrôle de subsidiarité n'aient pas changé ces dernières années, certains parlements/chambres ont effectué de grands changements dans l'application pratique de ces procédures. Les meilleures pratiques utilisées dans le but d'améliorer la coopération avec les autres parlements sont : l'échange d'information entre les membres du personnel des différents parlements ; la coopération entre les représentants parlementaires nationaux des parlements/chambres de l'UE ; et la participation aux conférences et débats interparlementaires avec d'autres députés.

Environ deux-tiers des parlements/chambres ont répondu que la période de huit semaines n'était pas suffisante pour le contrôle de subsidiarité conformément au Traité de Lisbonne. Cependant, une plus longue période devrait faciliter le processus et atténuer l'impact des périodes de congés et de vacances parlementaires. Douze parlements/chambres pensent que la période de huit semaines n'est pas suffisante et soulignent le fait qu'un rallongement de cette période ne serait pas forcément synonyme d'un ralentissement des procédures législatives européennes.

Un échange important d'informations sur le contrôle de subsidiarité s'est effectué entre les parlements/chambres, au moyen de méthodes d'échange et de réseaux variés, tels que les courriers électroniques, la banque de données IPEX et les représentants des parlements nationaux basés à Bruxelles. Ceci est bien la preuve d'un meilleur échange d'informations interparlementaire depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et dans bien des cas, cet échange contribue à aboutir à des résultats de contrôle. Ces tendances générales apparaissent également dans le cas plus spécifique de « Monti II ».

La moitié des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire demandent à ce que les réponses de la Commission aux avis motivés soient données plus rapidement et sur 33 d'entre eux, 20 demandent à ce qu'elles soient plus axées sur les arguments contenus dans les avis émis par les parlements nationaux afin d'assurer un dialogue permanent entre la Commission et les parlements nationaux. Dans le cas particulier de « Monti II », la majorité des parlements/chambres pensent que les actions de la Commission européenne en réponse au « carton jaune » sont conformes au Traité de Lisbonne et qu'elle a appliqué correctement les modalités pratiques nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme de subsidiarité. Cependant, 12 parlements/chambres n'ont pas trouvé que la réponse de la Commission à l'avis motivé daté du 12 septembre 2012 ait été adéquate.

CHAPITRE 1: UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

En novembre 2012, la Commission européenne a publié une communication d'importance majeure constituant le schéma directeur d'une véritable et profonde union économique et monétaire (UEM),¹ en vue d'ouvrir un débat. Dans ce document, la Commission met l'accent sur les mesures déjà prises pendant la crise économique actuelle et fixe des mesures possibles pour renforcer l'UEM à court, moyen et long terme, en incluant les étapes possibles vers une union politique.

En décembre 2012, Le Conseil européen a adopté des conclusions² sur un plan d'action pour achever la mise en place de l'UEM. Ces conclusions ont pris en compte les aspects les plus urgents du plan d'action en se basant sur un rapport publié à ce sujet début décembre par le Président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy.³ Ce rapport identifiait quatre éléments essentiels à la mise en place de l'UEM : un cadre financier intégré ; un cadre budgétaire intégré ; un cadre de politique économique intégré et une légitimité et une responsabilité démocratiques.

Cette section du rapport permettra de résumer les informations fournies par les parlements/chambres sur le niveau du débat, au sein des parlements/chambre, concernant le schéma directeur de la Commission européenne pour une véritable UEM, au vu de son rôle instigateur de débat, et résumera les points de vue des parlements sur certaines des mesures possibles qui y sont proposées, ainsi que dans le rapport Van Rompuy, comme par exemple la promotion de réformes structurelles au sein des Etats membres à travers des accords de nature contractuelle, et la création d'une capacité fiscale de la zone euro.

Pour finir, cette section du questionnaire permettra d'identifier les points de vue des parlements/chambres, à savoir si ces trois documents clés concernant l'UEM ont suffisamment abordé le problème de légitimité et de responsabilité démocratiques, et en particulier, le rôle des parlements dans une véritable UEM.

1.1 Actions et points de vue des parlements sur les documents clés de l'UEM

Les résultats montrent que plus des trois quarts des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire ont examiné les documents clés mentionnés ci-dessus, soit en séance plénière, soit en réunion de commission, et dans le cas des conclusions du Conseil européen, soit avant et/ou soit après le Conseil, selon la tradition de chaque parlement/chambre. Dans le cas du *Országgyűlés* hongrois, le débat sur le Conseil européen avec leur Premier ministre s'est effectué « à huis clos ». Dans le cas de la *Tweede Kamer* néerlandaise, une table ronde publique sur l'avenir de l'UEM a été organisée, à laquelle une vingtaine d'autorités et d'experts ont été invités à partager leur point de vue.

Neuf participants n'ont pas examiné le schéma directeur de la Commission, huit n'ont pas examiné le rapport Van Rompuy et sept n'ont pas examiné les conclusions du Conseil européen.

¹COM (2012) 777 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>

² 14 décembre 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf

³Towards a Genuine Economic and Monetary Union, 5 décembre 2012

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

Lorsque l'on a demandé aux parlements/chambres de donner plus de précisions, ceux-ci/celles-ci ont indiqué que ces documents constituaient une base solide de discussion sur l'orientation future de l'UEM et qu'ils avaient été une bonne source d'information aidant à mieux comprendre le processus de développement et de renforcement de l'UEM et qu'ils continuaient à l'être (le *Senato della Repubblica* italien, la *Seimas* lituanienne, le *Országgyűlés* hongrois et la *Tweede Kamer* néerlandaise). Pour d'autres, ces documents constituent un matériel de référence utilisé régulièrement pour alimenter les débats politiques sur ces sujets.

Sur 34 parlements/chambres ayant répondu, 29 ont déclaré que ces documents avaient contribué, au sein de leur parlement/chambre, à un débat sur l'orientation future de l'UEM lors d'une réunion de commission et 10 lors d'une séance plénière. Un petit nombre d'entre eux (cinq) n'a pas débattu de ces documents.

Sur les 14 parlements/chambres ayant répondu à la question portant sur la réaction générale aux documents, on perçoit une réaction claire et positive à ces trois documents. Tous sauf un des participants (la *Poslanecká sněmovna* tchèque) trouvent que les démarches définies dans les documents sont nécessaires et tous sauf deux les trouvent réalistes (la *Poslanecká sněmovna* tchèque et la *House of Lords* du Royaume-Uni). Cependant, étant donné le nombre peu élevé de réponses, on ne peut pas dire que ce soit une indication fiable des sentiments à l'égard de ces documents.

Dans les commentaires qui ont suivi, les points de vue des parlements/chambres deviennent plus nuancés. Etant donné le fait que ces documents couvrent un large éventail de questions, certains parlements/chambres n'ont pas un seul et unique point de vue sur la totalité des documents. Certains d'entre eux étaient encore en train d'étudier ces documents et n'ont pas effectué de rapport et d'autres ont mentionné des rapports effectués auparavant exprimant la volonté d'un renforcement de l'UEM. Toutefois, beaucoup sont d'avis que ces documents constituent un pas dans la bonne direction. A cet égard, l'avis général très favorable a été tempéré par certaines critiques : le Parlement européen a signalé l'absence de toute mention de « mutualisation de la dette ou de fonds de remboursement de la dette » ou bien d'un « Trésor européen » ou de plus d'explications sur la « capacité fiscale » ; certains ont demandé que les mesures ayant déjà été approuvées soient mises en œuvre aussi rapidement que possible [paquets législatifs « 6 pack », « 2 pack », etc.] et soient évaluées (l'*Assemblée nationale* française, le *Riigikogu* estonien et le *Riksdag* suédois); la *House of Commons* du Royaume-Uni a exprimé sa vive préoccupation concernant les implications possibles pour le Royaume-Uni de ce qui a été proposé ; le *Vouli ton Ellinon* grec a exprimé « la nécessité d'une clarification immédiate du cadre opérationnel pour la recapitalisation des banques à travers l'UEM d'une façon directe et rétroactive pour les pays concernés par un programme d'ajustement » ; le *Sénat* français a critiqué la notion de relation contractuelle entre l'Union et chacun des états ; et le *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont remarqué l'absence de toute mention de convention de révision des traités ou d'engagement à réviser les traités.

1.2 Points de vue sur certains aspects d'un renforcement de l'UE

Les parlements/chambres ont été priés de donner des informations sur leur point de vue concernant les propositions de renforcement de l'UEM proposées à l'heure actuelle au niveau de l'UE. Ces résultats reflètent leur première réaction. Les résultats sont plus clairement présentés dans le tableau suivant :

Question	Positif	Négatif		Mesures nécessaires	Mesures non nécessaires		Réaliste	Peu réaliste	
MRU ⁴	15	1		9	0		9	0	
Coordination ex-ante des réformes économiques majeures à court terme	11	0		6	0		6	1	
Création ex-ante d'un ICC ⁵ à court terme	8	1		5	1		4	2	
Création possible d'un fonds de capacité financière pour la zone euro à moyen terme	9	3		6	1		6	1	
Création possible d'un fonds de remboursement pour la zone euro à moyen terme	8	3		5	1		6	1	

Certains parlements/chambres n'ont pas encore formulé leur avis en la matière. Certains attendent les propositions de la Commission avant de le faire et d'autres affirment qu'ils étudieront ces questions au cours du prochain semestre. Le *Cortes Generales* espagnol a indiqué qu'il avait demandé à son gouvernement de lier le fonds de capacité fiscale au problème de croissance économique et d'emploi et la *Tweede Kamer* néerlandaise n'est pas d'accord avec la création de ce fonds.

1.3 Rôle des parlements en termes de légitimité et de responsabilité démocratiques

En réponse à la question posée sur leur rôle quant à la légitimité et la responsabilité démocratiques, un bon nombre de parlements/chambres ont souligné que leur rôle est de contrôler leur propre gouvernement. Toutefois, il est évident qu'un grand nombre d'entre eux agissent à l'échelon européen. Le *Folketing* danois se définit comme étant « un membre actif contrôlant aussi bien son gouvernement national que les prises de décisions européennes, par

⁴ Un mécanisme de résolution unique [MRU] pour la relance et la résolution des banques au sein des Etats membres participant à l'Union bancaire à court terme

⁵ Instrument de compétitivité et de convergence (ICC)

exemple par le biais de la coopération interparlementaire, en se servant d'outils existants pour prendre des décisions européennes et pour développer de nouveaux outils. Le *Bundestag* allemand indique la nécessité « d'être minutieusement informé » et « d'être impliqué dans la coordination dès le début ». La *Saeima* lettone pense qu'il faut utiliser au mieux les outils de coordination des politiques économiques existants et est d'accord sur le fait qu'il devrait y avoir une coordination des politiques économiques ex-ante. La *Cortes Generales* espagnole a indiqué que les parlements devraient avoir un rôle plus important au sein de l'UE, et la *Seimas* lituanienne a mentionné la nécessité d'une participation systématique des parlements nationaux ; toutes les deux ont en vue d'assurer la légitimité et la responsabilité démocratiques de prise de décision dans l'UEM. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont fait valoir qu'ils ont dû plus s'impliquer et utiliser de nouveaux mécanismes et instruments et ils ont également indiqué que les parlements/chambres devaient créer à l'échelon européen et entre les parlements nationaux et les institutions de l'UE, de nouveaux mécanismes qui aient une responsabilité démocratique totale. Le Parlement européen a mentionné les recommandations du « rapport Thyssen »⁶ en citant que « l'architecture future de l'UEM doit prendre en compte le fait que le Parlement européen est le siège de la responsabilité à l'échelon européen ». De plus, il a souligné le fait que « la Commission et le Conseil devraient être présents lors des réunions interparlementaires entre les représentants des parlements nationaux et les représentants du Parlement européen organisées à des moments clés du semestre européen (par exemple, après la parution de l'Analyse annuelle de la croissance, et après la parution des recommandations par pays), permettant ainsi aux parlements nationaux de prendre en compte la perspective européenne lors des discussions sur leur budget national ». Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont déclaré que « les premiers pas vers une mise en œuvre de l'UEM ont déjà été faits, sans beaucoup affecter le rôle des parlements dans les différentes structures institutionnelles présentes au niveau de l'UE.

Le *Riksdag* suédois a cependant remarqué que les mesures suggérées signifient « une centralisation importante des politiques économiques au sein de l'UE » ce qui constitue une « évolution inquiétante ». Il a également mentionné que le contrôle parlementaire national sur les affaires budgétaires ne devait pas être diminué et le *Državni zbor* slovène en a également convenu.

La *Tweede Kamer* néerlandaise fait état des « sentiments des citoyens qui ne se sentent pas représentés dans l'évolution actuelle de l'Europe » et souhaitent que soient mise en place une démarche précise pour renforcer d'une part la légitimité et la responsabilité démocratiques et d'autre part les instruments dans les domaines de l'union bancaire, de l'union fiscale et de l'union économique dans lesquels les parlements nationaux jouent un rôle efficace et adéquat.

1.4 Prise en compte de la légitimité et de la responsabilité démocratiques et rôle des parlements nationaux et du Parlement européen dans les documents clés de l'UE

La plupart des parlements/chambres ayant répondu sont d'avis que les documents clés ne prennent pas en compte de façon adéquate les problèmes de légitimité et de responsabilité démocratiques et, plus spécifiquement, le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen. Quinze sur vingt des répondants (71,4%) pensent que c'est le cas du rapport Van Rompuy et des conclusions du Conseil européen de décembre 2012. Le schéma directeur de la Commission, soutenu par 13 sur 19 des participants (68,4%) est à peine mieux. Dans leurs

⁶Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2012 avec les recommandations à la Commission sur le rapport des Présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l' Eurogroupe 'Towards a genuine Economic and Monetary Union' (2012/2151(INI))

commentaires, les parlements/chambres en ont indiqué les raisons. Certains parlements/chambres ont écrit que les propositions n'étaient pas assez spécifiques (le *Folketing* danois, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, le *Vouli ton Ellinon* grec, les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, la *Eerste Kamer* néerlandaise, le *Državni zbor* slovène, l'*Assembleia da República* portugaise et le *Sénat* français). La *Seimas* lituanienne pense que le débat est plus large en lui-même que les politiques économiques. La *Saeima* lettone a indiqué qu'aucun document ne comporte d'options précises en vue de garantir la légitimité, laissant ainsi aux parlements la tâche de décider eux-mêmes de la façon d'être véritablement impliqué dans le débat.

Un nombre moins important de parlements/chambres considèrent que les documents constituent une bonne base de discussion et qu'ils donnent aux parlements l'occasion de plus s'investir et de prendre leurs propres décisions. (la *House of Lords* du Royaume-Uni, le *Senatul* roumain, l'*Országgyűlés* hongrois et la *Národná rada* slovaque). L'*Assembleia da República* portugaise pense que les parlements nationaux doivent définir les moyens leur permettant de contrôler au mieux le renforcement de l'UEM.

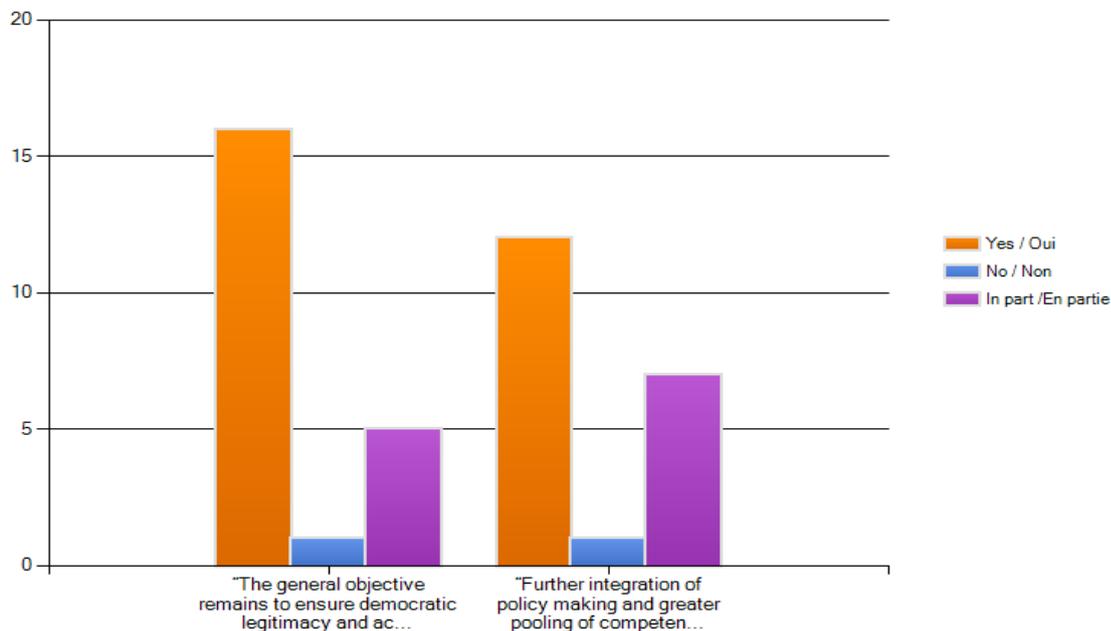
D'autres ont proposé des solutions à la situation ; le *Senato della Repubblica* italien a proposé que les parlements nationaux aient un rôle plus important dans le débat avec la Commission et le Conseil sur les recommandations par pays, dans la responsabilité de la BCE, dans les nouveaux dispositifs contractuels en cours d'élaboration, et dans la capacité fiscale. Les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont suggéré que « le pouvoir des parlements nationaux soit, dans le respect du processus législatif européen, accru par le biais du renforcement du mécanisme de contrôle de subsidiarité (par ex. un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité), d'une meilleure supervision parlementaire du semestre européen et de la possibilité pour les parlements nationaux de lancer proactivement des débats européens ». Le *Riksdag* suédois a fait remarquer que « plusieurs propositions énoncées dans ces documents sont de grande envergure et nécessitent une modification des traités » et les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont indiqué que la responsabilité démocratique à l'échelon européen devrait elle aussi être soumise à une convention européenne.

1.5 Conclusions du Conseil européen de décembre 2012 – légitimité et responsabilité démocratiques

On a demandé aux parlements/chambres s'ils approuvaient les passages suivants des conclusions du Conseil européen de décembre 2012 :

1. « L'objectif général est d'assurer la légitimité et la responsabilité démocratiques au niveau où sont prises et mises en œuvre les décisions. »
2. « Une plus grande intégration de l'élaboration des politiques et une plus grande mise en commun des compétences doivent être accompagnées d'un engagement proportionnel du Parlement européen »

1.7 Does your Parliament/Chamber agree with the following excerpts from the December 2012 European Council Conclusions? / Votre parlement/chambre, est-il/elle d'accord avec les passages suivants extraits des conclusions du Conseil européen de décembre 2012 ?



En ce qui concerne le premier passage, sur 22 parlements/chambres (95,4%), 21 ont indiqué qu'ils étaient favorables ou en partie favorables à cette idée tant que les compétences restent en place là où elles sont actuellement ; par exemple, l'*Eerste Kamer* néerlandais a indiqué que l'approbation d'un budget national est avant tout du ressort des parlements nationaux. L'*Assembleia da República* portugaise a dit que le niveau où sont prises les décisions ne coïncide pas toujours avec le niveau où sont mises en œuvre les décisions et a donc fait valoir que la légitimité et la responsabilité démocratiques devaient être envisagées à plusieurs niveaux. La *House of Lords* du Royaume-Uni a répondu que, s'il y avait une volonté de prendre plus de décisions au niveau de l'UE, ou sur la base d'accords intergouvernementaux effectués en dehors du cadre des traités, il y aurait peut-être lieu d'inciter les parlements à être plus impliqués au niveau de l'UE, qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. Le *Sénat* français n'est pas en faveur du premier passage et défend la notion qu'en réalité, les niveaux national et européen sont maintenant étroitement liés alors que la *Tweede Kamer* néerlandaise et le *Folketing* danois soutiennent que le rôle des parlements nationaux doit être renforcé, puisqu'ils sont proches des citoyens.

Sur 20 parlements/chambres, 19 (95%) sont favorables ou en partie favorables au second passage. Certains d'entre eux ont souligné l'importance pour les procédures futures d'un large débat entre eux et du rôle majeur des parlements nationaux. La *Seimas* lituanienne a mentionné la nécessité d'assurer un dialogue efficace entre tous les parlements nationaux et le Parlement européen. La *Camera Deputaţilor* roumaine met en garde sur le fait qu'il ne devrait pas y avoir de concurrence en termes de légitimité entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Les parlements/chambres qui sont en partie favorables au deuxième passage (7 ou 35%), ont déclaré que non seulement le Parlement européen doit être impliqué mais que les parlements nationaux doivent l'être aussi, surtout en ce qui concerne les questions relevant de leur propre compétence. Le *Bundestag* allemand a souligné le fait que la légitimité devait découler des compétences et que, de ce fait, il était nécessaire de procéder clairement à l'attribution des

compétences. La *Camera Deputaţilor* roumaine fait valoir que des règles budgétaires trop strictes rendent le processus plus intrusif en termes de souveraineté nationale et, de ce fait, une plus grande légitimité est requise.

La *House of Commons* n'est pas en faveur du second passage et de la déclaration de la Commission établissant que seul, le Parlement européen peut conférer une légitimité démocratique à l'UE, et donc, à l'euro. Elle a indiqué que toute supervision parlementaire d'une UEM renforcée devait s'effectuer au niveau des 27 parlements et du Parlement européen ; et que tout nouveau dispositif doit respecter les différentes compétences des parlements nationaux et du Parlement européen et doit être mis en œuvre de façon cohérente et conformément au processus de contrôle démocratique.

Un grand nombre de parlements/chambres ont souligné le fait que, dans la pratique, ces déclarations pourraient être appliquées par le biais de la création de structures parlementaires appropriées au sein desquelles les parlements nationaux et le Parlement européen seraient représentés. La mise en œuvre de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et du Protocole n° 1 du Traité de Lisbonne pourrait montrer comment mettre en œuvre ces déclarations. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a dit que ces déclarations pouvaient être mises en pratique aussi bien par le biais du renforcement de la légitimité démocratique du processus de semestre européen que par le renforcement de la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Il a rajouté que la Semaine parlementaire européenne du semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la COSAC et le dialogue politique avec la Commission contribuaient à l'établissement de la responsabilité et de la légitimité démocratiques. Le Parlement européen a répondu que lorsque de nouvelles compétences sont transférées ou créées au niveau de l'Union, ou lorsque de nouvelles institutions de l'UE sont établies, le Parlement européen devrait procéder à un contrôle démocratique correspondant et en assurer la responsabilité démocratique⁷. La *Národná rada* slovaque a souligné le fait que le renforcement du rôle du Parlement européen et l'élargissement de son domaine de compétences devraient aller de pair avec une responsabilité politique croissante directe du Parlement européen concernant ses décisions.

Certains parlements/chambres ont suggéré des démarches concrètes visant à renforcer le rôle des parlements nationaux dans la prise de décision au niveau européen. Par exemple, le *Senatul* roumain a suggéré que, dans le cas des parlements nationaux, la légitimité et la responsabilité démocratiques soient renforcées par le biais d'une plus grande implication, à l'échelon national, du parlement au semestre européen, au Programme national de réforme et aux recommandations par pays ; le *Folketing* danois suggère l'établissement d'un droit d'initiative en faveur des parlements nationaux en parallèle à l'initiative citoyenne (un certain nombre de parlements nationaux devraient pouvoir demander à la Commission européenne de présenter une proposition législative) afin de donner aux parlements nationaux plus de pouvoir dans la prise de décision au niveau européen. Une autre idée émise par le *Folketing* danois, est de soumettre les opinions politiques à une procédure de contrôle de subsidiarité et de leur donner un statut similaire à celui des avis motivés, renforçant ainsi le dialogue politique avec la Commission.

⁷ Une section du rapport Thyssen concerne ce sujet (4^{ème} partie : « renforcer la légitimité et la responsabilité démocratiques »): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0430&language=EN&ring=A7-2012-0339>

1.6 Préparation parlementaire des réunions du Conseil européen et examen des conclusions du Conseil européen

Au moins 23 parlements/chambres examinent les réunions du Conseil européen et/ou des conclusions d'une façon ou d'une autre.

Les procédures diffèrent selon les parlements/chambres ; toutefois on réussit à identifier des similarités et des tendances communes. Des débats sont organisés par les parlements/chambres avant et après les réunions du Conseil européen. Les débats ont lieu le plus souvent au sein des commissions et le moins souvent au cours d'une séance plénière. Pour la majorité des parlements/chambres, le Premier ministre (la plupart du temps seul ou accompagné d'un ministre), assiste aux débats. Au cours des réunions organisées pour débattre des conclusions des réunions du Conseil européen, des documents définissant les nouvelles politiques sont approuvés. Les gouvernements donnent parfois leur avis sur les conclusions adoptées par le Conseil européen (en général lorsque le problème en question est en mesure d'affecter fondamentalement les intérêts des états) au sein de certains parlements/chambres.

Où ont lieu les débats ?

Selon les réponses au questionnaire, sur 32 parlements/chambres, au moins 13 d'entre eux ont répondu que les débats organisés avant et/ou après les réunions du Conseil européen, ont lieu uniquement au sein d'une/de commission(s). Pour un grand nombre de ces parlements/chambres, les commissions des affaires européennes jouent un rôle primordial et ce sont elles qui débattent des réunions du Conseil européen et/ou de ses conclusions. D'autres commissions sont également impliquées (telles que les commissions des affaires étrangères, les commissions des finances, etc.). L'*Országgyűlés* hongrois a fait savoir que, avant une réunion du Conseil européen, une structure appelée organe consultatif de l'Union européenne est convoquée par le Président du parlement de façon à fournir une structure de dialogue entre le gouvernement et le Parlement sur les affaires de l'UE.⁸

Au moins 11 parlements/chambres ont dit que les débats ayant lieu avant et/ou après les réunions du Conseil européen se font au cours des séances plénières. Quatre de ces parlements/chambres ont indiqué qu'ils organisent, avant les réunions du Conseil européen, des débats pléniers pour discuter de la position du gouvernement vis-à-vis de la réunion du Conseil européen à venir ; et sept de ces parlements/chambres organisent des débats pléniers sur les résultats des réunions du Conseil européen une fois que la réunion a eu lieu.

Deux parlements/chambres (la *Camera Deputaților* roumaine et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote) précisent que le degré d'influence exercé sur les actions est limité à cause de la nature de leurs systèmes de démocratie présidentielle.

Quand les débats sont-ils organisés ?

Plus de la moitié (environ 17) des parlements/chambres ont observé que les débats sont organisés avant et après les réunions du Conseil européen. Trois parlements/chambres ont dit que leur gouvernement rend compte au parlement/chambre des résultats de la réunion du Conseil européen dans un délai fixé (une semaine pour l'Irlande et quinze jours pour l'Italie).

⁸ Le Président et le Vice-président du Parlement, les chefs des factions parlementaires (groupes politiques), le Président et le Vice-président des commissions des Affaires européennes, le Président de la commission des Affaires étrangères et le Président de la commission des Affaires constitutionnelles font partie de cet organe.

Six parlements/chambres (par exemple, le *Tweede Kamer* néerlandais et le *Bundesrat* allemand) ont dit que les débats sur les résultats des réunions du Conseil européen ont lieu occasionnellement ou bien de façon irrégulière.

Quatre parlements/chambres ont répondu que les conclusions du Conseil européen ne sont pas examinées. Par exemple, le *Riigikogu* estonien insiste sur le fait que c'est du ressort du gouvernement d'examiner si les conclusions sont conformes avec les positions estoniennes. Le *Državni zbor* slovène a indiqué que le gouvernement envoie juste des rapports sur les débats et les conclusions des réunions après la réunion du Conseil.

Le Parlement européen a répondu qu'il se prépare régulièrement pour les réunions du Conseil européen au cours de ses séances plénières. Le président du Parlement européen est également invité à prendre la parole aux réunions du Conseil européen et le président du Conseil européen est obligé de présenter un rapport aux parlements européens après chaque réunion du Conseil européen.

Qui représente le gouvernement dans les débats ?

La majorité des parlements/chambres ont répondu que leur Premier ministre assiste aux débats, en général seul ou bien accompagné d'un ministre. Certains parlements/chambres (par exemple l'*Assembleia da República* portugaise) ont répondu que seul le Premier ministre assiste aux débats plénières ayant lieu avant les Conseils européens, alors que le secrétaire d'Etat aux affaires de l'UE assiste, lui, aux débats sur les conclusions du Conseil européen. Par exemple, les Premiers ministres slovaque, lituanien et belge présentent en général leurs positions, préparées par le gouvernement, au parlement/chambre. Le *Vouli ton Ellinon* grec organise des auditions d'intervenants venant des ministères concernés.

Dans quelques parlements/chambres, les débats organisés avant le Conseil européen sont suivis par l'approbation des positions préparées par les gouvernements (par exemple, la *Camera dei Deputati* italien, la *Seimas* lituanienne) et parfois, les documents définissant les nouvelles politiques tels que les résolutions et les motions, sont approuvés au cours des réunions organisées dans le but de débattre des conclusions des réunions du Conseil européen.

CHAPITRE 2: SEMESTRE EUROPÉEN 2013

Le semestre européen 2013, cycle annuel de surveillance et de coordination des politiques de réforme structurelles fiscales et économiques des Etats Membres à l'échelon européen, en est à sa troisième année. Bien que le processus se soit bien enclenché au niveau de l'UE, il a été jusqu'à présent largement dominé par la Commission et par le Conseil, au détriment du Parlement européen et des parlements nationaux qui ont des difficultés à définir leur rôle dans la gouvernance économique de l'Union, gouvernance qui tend à évoluer très rapidement.

Il est évident qu'au niveau national, les parlements peuvent jouer un rôle primordial en assurant d'une manière rigoureuse et opportune la surveillance des contributions des gouvernements à des moments-clé du semestre européen et aussi ultérieurement, ainsi qu'en débattant de façon pertinente à l'échelon européen sur les prévisions de croissance, les orientations et les recommandations propres à chaque pays.

Au niveau européen, la surveillance du Parlement européen, de même qu'une meilleure coopération interparlementaire entre les parlements nationaux, seront cruciales pour renforcer le processus du semestre européen. Le Parlement européen a organisé une semaine parlementaire sur le semestre européen en janvier 2013, avec la participation des commissions compétentes en la matière ainsi que les représentants des commissions équivalentes des parlements nationaux, pour promouvoir la coopération interparlementaire et plus spécifiquement pour stimuler le débat et l'engagement parlementaire dans le semestre européen 2013.

Cette section du questionnaire permettra d'analyser les informations des parlements/chambres sur leur implication au semestre européen 2013, à l'échelon national, et plus particulièrement, en ce qui concerne le contrôle de l'analyse annuelle de la croissance (AAC) 2013, les projets de programmes de stabilité et de convergence (PSC) concernés, les programmes nationaux de réforme (PNR), et les recommandations par pays (RPP) ainsi que l'opinion des parlements sur la substance de ces documents, sur le processus général de la gouvernance économique et sur les moyens de l'améliorer.

2.1 Engagement à l'échelon national dans la gouvernance économique de l'UE et dans le semestre européen en 2013

Lorsque l'on a demandé à tous les parlements s'ils étaient satisfaits de leur niveau d'engagement dans la gouvernance économique de l'UE et dans le semestre européen à l'échelon national en 2013, sur les 28 parlements/chambres ayant répondu à cette question, 24 ont dit qu'ils étaient satisfaits ou en partie satisfaits, alors que 4 ne l'étaient pas. La majorité des parlements/chambres nationaux ont déclaré qu'ils avaient débattu de l'AAC, du PNR et/ou du PSC, ainsi que des RPP et qu'ils continueraient le débat sur ces questions au sein des commissions concernées et/ou avec leur gouvernement. Deux parlements/chambres ont également examiné le rapport du mécanisme d'alerte (la *Eerste Kamer* néerlandaise et la *House of Lords* du Royaume-Uni). Les parlements ont également identifié des améliorations qui pourraient être nécessaires telles que, l'examen des documents à un moment plus opportun (la *Saeima* lettone, la *Sejm* polonaise, et la *Tweede Kamer*

néerlandaise), l'examen des documents avant qu'ils ne soient transmis à la Commission (le *Riigikogu* estonien, le *Nationalrat* autrichien, le *Senát* tchèque et l'*Assembleia da República* portugaise), la nécessité de pouvoir amender les documents (l'*Assemblée nationale* française), la nécessité de créer une procédure parlementaire spécifique visant à l'intégrer à la vie parlementaire (la *Eerste Kamer* néerlandaise, la *Chambre des représentants* et le *Senát* belges, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises et la *Camera Deputaţilor* roumaine) et la nécessité d'examiner le contenu et la substance de ces documents clés. Le *Bundesrat* allemand n'est pas d'accord avec le fait que les politiques d'éducation fassent partie des RPP. Le Parlement européen a indiqué qu'en ce qui concerne un grand nombre de résolutions, il avait demandé aux parlements/chambres de participer activement au cycle du semestre.

2.2. Contrôle de l'analyse annuelle de croissance

La majorité des parlements nationaux/chambres (24 sur 34) ont débattu de/examiné l'AAC 2013. Le Parlement européen a adopté deux rapports, élaborés à sa propre initiative sur l'AAC 2013 et a demandé à ce que l'AAC soit soumise à une procédure de codécision. En plus de cela, dans le contexte du dialogue économique, le Parlement européen compte lancer deux dialogues, l'un dans le cadre du semestre européen en avril et l'autre sur les RPP, prévu en juin .

Les démarches procédurales employées par les parlements/chambres pour contrôler l'AAC comprennent les démarches suivantes : La *House of Lords* du Royaume-Uni a envoyé une lettre au ministre concerné ; l'*Assembleia da República* a effectué un rapport sur l'AAC ; un certain nombre de parlements/chambres ont discuté de l'AAC en commission des affaires européennes (le *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, , le *Bundestag* allemand, la *Seimas* lituanienne, la *Sejm* polonaise, la *Državni svet* slovène et la *Cortes Generales* espagnole) ou en commission des Finances (l'*Oireachtas* irlandais) ou dans d'autres commissions (les *Houses of Commons* du Royaume-Uni) ; certains parlements/chambres ont interrogé leurs ministres et premier ministre (y compris le *Folketing* danois) ; quelques parlements/chambres l'ont présentée en séance plénière en vue d'un débat, d'une adoption ou d'une résolution (les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, la *Eerste Kamer* néerlandaise et le *Senát* tchèque) ; et la *Seimas* lettone a adopté une décision recommandant à son gouvernement d'aligner sa position sur celle de l'AAC.

Il y a, au sein du *Folketing*, le parlement danois, une procédure parlementaire bien établie, avec laquelle certains parlements/chambres, mais pas tous, sont au fait, et qui consiste à ce que le ministre concerné se présente devant la commission des affaires européennes avant les discussions du Conseil sur les différentes parties de l'AAC. Le Premier ministre devant la commission des affaires européennes avant puis après les réunions du Conseil européen organisées au printemps et au cours desquelles l'AAC est approuvée. De même, les représentants du gouvernement présentent les RPP avant les réunions du Conseil et avant celle du Conseil européen en juin. Un projet provisoire de semestre national envisage d'améliorer cette procédure en ayant un représentant du gouvernement participant trois fois pendant le semestre aux réunions mixtes des commissions des finances et de celle des affaires européennes : 1) en décembre lors de la parution de l'AAC, 2) en mars, avant que le gouvernement ne soumette le programme national de réforme et le rapport de convergence à la Commission, 3) avant la fin du mois de mai lorsque la Commission donne les recommandations par pays.

2.3. Examen des documents en 2013

Les réponses des parlements/chambres nationaux concernant leur projet d'examen des documents clés en 2013, sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. Il apparaît clairement que l'examen des documents est plus important soit ex ante soit ex post et que moins d'un cinquième des participants au questionnaire n'ont pas examiné les documents.

	Oui (ex ante)	Oui (ex post)	Non	Nombre total de réponses
Projet de stabilité et de convergence	19 (59.4%) ⁹	8 (25.0%)	5 (15.6%)	32
Programme national de réforme	18 (56.3%)	10 (31.3%)	4 (12.5%)	32
Recommandations par pays	15 (48.4%)	11 (35.5%)	5 (16.1%)	31

La *Cortes Generales* espagnole a ajouté que les documents mentionnés ci-dessus ont fait l'objet d'un examen, avant et après le Conseil européen, par le biais de l'audition des membres du gouvernement devant la séance plénière ou devant la commission, ce qui a entraîné des initiatives différentes (questions formulées par écrit, résolutions non législatives, interpellations (sorte de débat en séance plénière)). Elle a ajouté que le PSC et le PNR ont fait l'objet d'une audience ad hoc au *Congreso de los Diputados* le 8 mai 2013, au cours duquel le Premier ministre est apparu avant la séance plénière. Le *Národná rada* slovaque a indiqué, d'une part, qu'en ce qui concerne les RPP, il « trouve que les formules concernant les RPP, débat/examine et ex-ante/ex-post, ne sont pas claires » et d'autre part, que la commission concernée débattre des RPP avant les réunions du Conseil de l'UE et du Conseil européen en juin. Le Parlement européen a également indiqué que sa commission concernée organisait des dialogues économiques avec d'autres institutions de l'UE, conformément au principe « se conformer ou s'expliquer ».

2.4 Rôle des commissions dans la préparation des documents clés

Sur 33 parlements/chambres, une majorité de 20 d'entre eux ont répondu que leurs commissions étaient déjà impliquées dans la préparation du PSC, du PNR et des RPP et trois parlements prévoient une implication future.

Parmi les principaux mécanismes utilisés pour impliquer les commissions se trouvent les suivants :

- Les commissions de la *Seimas* lituanienne discutent minutieusement des projets de documents et ont le droit de recommander des amendements que le gouvernement est obligé d'inclure dans les projets.
- Au *Državni zbor* slovène, la commission [des affaires européennes] et les commissions sectorielles peuvent adopter des avis sur les projets, avis qui peuvent être inclus dans le PSC et le PNR.
- La commission des affaires de l'UE du *Senatul* roumain a organisé un débat concernant le semestre européen, l'AAC, le PNR, et les RPP en mars 2013.

⁹ Les pourcentages indiqués sont calculés sur la base du nombre total de participants à chaque question ou partie de question. Ils ne représentent pas le pourcentage des parlements/chambres.

- La commission des affaires de l'Union européenne du *Sejm* polonais organise un débat sur les RPP conformément à la loi du 8 octobre 2010 sur la coopération entre le Conseil des ministres et le *Sejm* et le *Senat* de la République de Pologne sur les affaires concernant la participation de la République de Pologne à l'Union européenne.
- Le *Sénat* français a répondu que dans le futur, l'organisation des débats est prescrit par la loi. Cette obligation a été respectée en 2011, mais pas en 2012, à cause des élections nationales qui ont causé une interruption du travail parlementaire.¹⁰
- Le gouvernement suédois est obligé de consulter la commission des Affaires de l'UE du *Riksdagen* chaque fois que le semestre européen figure à l'ordre du jour du Conseil pour discussion ou décision et est mandaté pour négocier la position suédoise en la matière. Le gouvernement présente le PSC et le PNR à la commission des finances.

En parallèle, certains parlements/chambres ont répondu que leurs commissions « ne participaient pas à de telles procédures ». ¹¹ Le Parlement européen a répondu qu'il organisait, chaque année, un échange de points de vue sur les RPP et qu'il « pouvait inviter les Etats membres à dialoguer sur les réformes et les mesures nationales qui peuvent avoir des répercussions sur les autres Etats membres [ou] sur l'UE en général ».

2.5. Engagement des parlements/chambres nationaux dans le semestre européen avec la Commission européenne

En réponse à la question sur le niveau d'engagement des parlements/chambres nationaux dans le processus du semestre européen avec la Commission européenne, sur 34 parlements/chambres, 17 ont répondu qu'ils avaient pris contact avec la Commission européenne à un moment ou un autre du processus. Ces parlements/chambres ont communiqué directement avec un commissaire, avec la représentation de la Commission dans les capitales ou avec le personnel de Bruxelles qui a participé au débat dans les commissions concernées (le *Sejm* polonais, la *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica*¹² italiens, le *Riksdag* suédois et la *Chambre des représentants* belge) ou bien envisage une discussion qui aurait lieu avant la publication des RPP (l'*Assemblée nationale* française et le *Parlement européen*). D'autres façons de prendre contact comprennent le partage informel de la correspondance du ministère concerné avec la Commission européenne (la *House of Lords* du Royaume-Uni), l'émission d'un avis motivé à la Commission (l'*Assembleia da República*).

2.6. Une plus grande participation des parlements/chambres au semestre européen depuis le début du processus en 2011

La majorité des parlements/chambres nationaux (23 sur 33) ont répondu que leur participation au semestre européen depuis 2011 avait augmenté. Au vu des réponses au questionnaire, cette augmentation est due à la participation active aux réunions interparlementaires sur le semestre européen et aux débats au niveau des commissions. Dix parlements/chambres nationaux ont remarqué que leur niveau d'engagement était le même et/ou que leur procédure n'avait pas changé. Un certain nombre de parlements/chambres nationaux, dont la participation a augmenté, ont indiqué des exemples, dont les suivants : la publication d'un rapport spécifique qui examine le

¹⁰ "L'organisation de débats sur ces sujets est désormais prévue par la loi. Cette obligation a été respectée en 2011, mais pas en 2012 en raison des élections nationales qui ont entraîné l'interruption des travaux parlementaires"

¹¹ Le *Vouli ton Ellinon* grec, la *House of Lords* du Royaume-Uni, les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Folketing* danois, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises

¹² Le *Senato della Repubblica* italien a indiqué que les informations fournies dans ce chapitre concernent des pratiques et des positions politiques applicables à la législature de 2008-2013, ce qui signifie que ces positions pourraient être modifiées par le nouveau parlement.

processus du semestre européen (la *House of Lords* du Royaume-Uni), des réunions d'informations avec des membres de la représentation permanente auprès de l'Union européenne organisées « en vue d'expliquer le processus du semestre européen aux parlementaires, tout en montrant son impact à l'échelon national » (la *Chambre des représentants* belge), la nomination d'un rapporteur pour le Semestre européen afin de coordonner la position de la *Tweede Kamer* néerlandaise dans la semaine interparlementaire et dans les diverses commissions concernées au moment de la préparation des réunions des divers conseils. Le Parlement européen a remarqué que l'établissement d'un groupe de travail sur le semestre européen assurait la continuité et le suivi du semestre européen. L'*Eduskunta* suédois a indiqué que, bien que ses relations avec le gouvernement n'aient pas changé en termes qualitatifs, en termes quantitatifs par contre, le nombre de documents venant du gouvernement avait augmenté.

Le Parlement européen a également indiqué que la Semaine parlementaire européenne avait permis aux représentants des parlements/chambres nationaux et les représentants du Parlement européen de discuter des priorités majeures du cycle du semestre européen.

2.7. La Semaine parlementaire européenne

Trente-deux des 37 parlements/chambres ont dit qu'ils avaient participé à la Semaine parlementaire européenne (SPE) lors du semestre européen en janvier 2013. 10 d'entre eux ont trouvé que la SPE avait contribué à renforcer leur participation au semestre européen, alors que 19 d'entre eux ne sont pas du même avis. Parmi ces derniers, un petit nombre d'entre eux a dit que, bien que la SPE n'ait pas contribué à renforcer leur participation au semestre européen, elle avait néanmoins été une plateforme importante d'échange de points de vue et d'expériences (le *Riigikogu* estonien), qu'elle avait été une source d'informations de base pour les participants (l'*Országgyűlés* hongrois et l'*Eduskunta* finlandais) et qu'elle avait contribué à une meilleure prise de conscience et meilleure compréhension des stades du semestre européen (le *Vouli to Ellinon* grec). Les *House of the Oireachtas* irlandaises ont dit que la SPE avait été informative et avait contribué à une plus grande prise de conscience du débat à l'échelon européen, mais qu'elle était cependant perçue comme étant « un évènement à part et qu'elle ne contribuait pas à renforcer la participation ». D'autres parlements/chambres ont répondu qu'ils avaient commencé à réfléchir sur l'impact de la SPE (le *Senata della Repubblica* italien), qu'« il est difficile d'évaluer clairement la participation à l'échelon national » (le *Bundesrat* allemand) et que l'impact de la participation n'avait pas encore été déterminé vu que le « débat est constant » (le *Vouli to Antiprosopon* chypriote).

D'autres réponse ont exprimé le fait qu'« il n'y a pas eu assez d'opportunités de dialogue ou de débat avec les présidents des institutions de l'Union européenne » (la *Poslanecká sněmovna* tchèque) ou qu'il y avait eu un manque de vrai dialogue sur les questions touchant au semestre européen, du fait que « les représentants de l'UE sont intervenus juste pour faire leur discours et puis sont partis sans avoir vraiment dialogué avec les parlements nationaux » (le *Senát* tchèque).

Sur 27 parlements/chambres, 16 ont trouvé que la SPE avait facilité le dialogue interparlementaire à l'échelon européen sur des questions clés ayant trait au semestre européen de 2013.

Certains d'entre eux sont d'avis que la SPE était une structure appropriée pour le dialogue au niveau européen. Ils ont expliqué qu'elle offrait aux parlementaires l'occasion d'échanger leur meilleures pratiques et qu'elle encourageait au débat interparlementaire sur les différentes

procédures utilisées pour examiner le Semestre européen au sein des parlements nationaux (la *Cortes Generales* espagnole et l'*Országgyűlés* hongrois) et qu'elle constituait « une série de réunions très utiles qui permettait d'instaurer un dialogue et un réseau entre les parlements » (la *House of Lords* du Royaume-Uni). La *Národná rada* slovaque a répondu que la SPE *aidait à sélectionner les sujets et thèmes clés* présentés et débattus par la suite au niveau national et l'*Assembleia da República* portugaise a déclaré que l'échange d'expériences entre les parlements était « un atout incontestable dans le contrôle de l'Analyse annuelle de la croissance ».

Cependant, un certain nombre de parlements/chambres ont critiqué la SPE et/ou ont dit qu'il était nécessaire de l'améliorer. La *Poslanecká sněmovna* tchèque a dit plus spécifiquement que l'organisation était « très chaotique et donc pas satisfaisante du tout », le *Bundestag* allemand a répondu que « les parlementaires avaient eu très peu l'occasion de discuter réellement entre eux ». Les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont remarqué que, bien que la SPE facilite le dialogue, la position des partis au pouvoir (SPÖ (S&D) et ÖVP (EPP)) est qu'il serait plus bénéfique d'avoir une conférence plus clairement structurée avec un ordre du jour et ayant lieu plus tôt. Ils ont ajouté que « l'établissement de la conférence comme prévu dans l'article 13 du TSG pourrait, entre autres, remplir ce rôle ». Le *Sénat* français déplore le fait que les débats consistent uniquement en une juxtaposition de discours et regrette qu'ils n'aient pas abouti à des conclusions. La *Tweede Kamer* néerlandaise a mentionné que, bien que la SPE ait facilité le dialogue, des réunions de ce genre ont tendance à se transformer en « monologues n'ayant aucun rapport les uns avec les autres ». Ils souhaitent réduire le nombre de délégués ou alors diviser la conférence en sessions ou groupes de travail et réduire le rôle des députés européens. Ils ont été déçus par le manque de dialogue avec les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen qui, « tous deux, ont quitté la conférence juste après leur discours ». L'*Assemblée nationale* française a dit que pour aller au-delà des petites conversations polies, les thèmes de la conférence devaient être choisis par les parlements tous ensemble, et que les résultats dépendraient de la qualité du travail préparatoire effectué par chaque parlement.

Le Parlement européen est d'avis que le Parlement européen et les parlements nationaux ont des rôles complémentaires à jouer dans le cadre du semestre européen et qu'à cet égard, le but de la SPE est de discuter des priorités et politiques diverses dans le cadre du semestre européen et de partager les expériences de chacun concernant l'amélioration et la mise en œuvre de ces politiques.

2.8 Structure idéale de coopération interparlementaire au niveau européen sur le semestre européen

Trente-six parlements/chambres ont répondu à la question d'une structure idéale pour la coopération interparlementaire au niveau européen sur le semestre européen. Les réponses varient d'un parlement à l'autre. Certains parlements/chambres sont en faveur de la Semaine parlementaire européenne, d'autres préféreraient une conférence interparlementaire alors que d'autres proposent l'utilisation d'une structure déjà en place ou une combinaison de structures existantes. Six parlements/chambres ont répondu qu'ils réfléchissaient toujours à cette question

ou alors qu'ils n'avaient pas encore adopté de position formelle sur cette question (quoique deux d'entre eux aient commenté sous cette réserve).¹³

Le Parlement européen a répondu qu'il souhaitait une plus forte coopération interparlementaire « basée sur des procédures de l'UE déjà en place ». Il a dit que ces activités devaient être effectuées à un moment opportun d'un point de vue européen ou national et devaient être conçues par le Parlement européen et les parlements nationaux. Un certain nombre de parlements/chambres préconisent l'utilisation de structures déjà en place, comme les *Houses of the Oireachtas* irlandaises qui ont répondu qu'au niveau administratif, il faut prendre en compte « l'idée d'une réunion des présidents de la COSAC et d'une Conférence de l'article 13 TSG consécutives, qui aient lieu au même endroit, la dernière mentionnée remplaçant les réunions des présidents des Finances ». Cinq parlements/chambres ont suggéré que l'on utilise des structures existantes telles que « la Semaine parlementaire [européenne], la COSAC, la réunion des présidents des commissions concernées ou l'IPEX » (*l'Országgyűlés* hongrois). L'*Eduskunta* finlandais a indiqué que « toute coopération interparlementaire devrait, de préférence, être associée à une réunion interparlementaire existante ou en remplacer une » et la *Tweede Kamer* néerlandaise a dit qu'« il ne fallait surtout pas créer de nouvelles institutions ».

Un certain nombre de parlements/chambres pensent qu'une « conférence interparlementaire » sur l'article 13 TSCG serait la structure idéale. On compte, parmi eux/elles, certains des parlements/chambres qui se sont réunis à Luxembourg le 11 janvier 2013 et qui ont élaboré un « document de travail ».¹⁴ D'autres, y compris la *Národná rada* slovaque, l'*Assembleia da República* portugaise et la *Sejm* polonaise, préfèrent le concept d'une conférence interparlementaire.¹⁵

Un certain nombre de parlements/chambres souhaitent le maintien de la Semaine parlementaire européenne (SPE), organisée par le Parlement européen et pensent que c'est la structure idéale. Parmi eux se trouvent le *Vouli to Antiprosopon* chypriote, le *Senat* polonais, le *Senatul* roumain (qui a ajouté que « dans le cadre de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, une des options pourrait consister à élargir les domaines de contributions de la COSAC »). Le *Senát* tchèque, bien que n'étant pas complètement en faveur de la SPE, a suggéré un bon nombre d'actions à prendre pour l'améliorer, telles que la mise en place d'ateliers de travail plus petits, l'adoption d'une résolution et la présence de représentants des institutions de l'UE tout au long de la Semaine. La *House of Lords* du Royaume-Uni est d'avis que « la structure en place pour la SPE est très satisfaisante mais les décisions concernant la structure idéale doivent être prises correctement – par le biais d'un accord commun entre les parlements ».

Les réponses à ce questionnaire ont été effectuées avant la réunion de la Conférence des présidents des parlements de l'UE qui a eu lieu à Nicosie les 21-23 avril 2013 et qui a adopté, conformément à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, l'établissement d'une conférence pour la coopération interparlementaire en utilisant une structure déjà existante, dont elle pourrait tirer profit.

¹³ Le *Bundesrat* allemand, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, la *Seimas* lituanienne, le *Riksdag* suédois, la *House of Commons* du Royaume-Uni, l'*Assembleia da República* portugaise (ces deux dernières ont également effectué des commentaires sous cette réserve)

¹⁴ Document de travail sur la réunion des présidents des parlements des Etats membres fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen qui s'est tenue à Luxembourg le 11 janvier 2013. La *Camera dei Deputati* n'a pas participé à la réunion et n'assume aucune responsabilité quant à ce document.

¹⁵ De même que l'*Assemblée nationale* française qui a adopté une résolution à cet effet le 27 novembre 2012.

2.9 Changements apportés aux procédures à l'échelon national en réponse au semestre européen

	Oui	Non	Nombre total de réponses
Changements déjà effectués au niveau des procédures nationales	9 (27.3%)	24 (72.7%)	33
Changements aux procédures nationales envisagés	12 (38.7%)	19 (61.3%)	31

Les résultats ci-dessus montrent que huit parlements/chambres ont déjà changé leurs procédures parlementaires et 12 envisagent des changements suite au semestre européen. (Quatre d'entre eux ont répondu « oui » à chaque partie de la question). Les changements déjà effectués comprennent par exemple : au sein du *Vouli to Ellinon* grec, la création d'un bureau du budget de l'État, le renforcement des relations du parlement avec la Cour des comptes grecque et l'organisation d'audiences publiques ; en Italie, l'amendement de la loi n°39 (7 avril 2011) inclut l'obligation de la part du gouvernement de transmettre « les lois, les projets de loi et les documents adoptés dans le cadre du semestre européen par les institutions de l'UE, aux deux chambres du parlement italien et veut que « le ministre de l'Economie et des Finances rende compte aux commissions parlementaires concernées ... en vue de développer le programme de stabilité et le PNR » et autres dispositions ; au sein du *Sénat* français, le changement s'est fait sous la forme d'organisation de débats, prévus par la loi ; l'amendement de la loi du cadre budgétaire de 2011 de l'*Assembleia da República*, qui conçoit le programme de stabilité et de croissance (PSC) comme étant le point de départ du processus budgétaire interne et qui rend obligatoire le débat plénier sur le PSC et ; la consultation du *Bundestag* allemand avant la soumission du PNR et du PSC.

Les changements envisagés par les parlements/chambres comprennent les suivants:

- Un projet de plan pour un semestre national (mentionné auparavant) envisage l'amélioration des procédures en faisant participer un représentant du gouvernement aux réunions mixtes des commissions des finances et des affaires européennes trois fois au cours du semestre: 1) En décembre, lors de la parution de l'AAC, 2) en mars avant que le gouvernement ne soumette le programme national de réforme et le rapport de convergence à la Commission, 3) avant la fin du mois de mai lorsque la Commission donne les RPP (le *Folketing* danois).
- Débattre du PSC au parlement avant qu'il ne soit envoyé à la Commission européenne (la *Tweede Kamer* néerlandaise).
- La proposition d'harmoniser le calendrier des dates auxquelles le gouvernement devra soumettre les projets de PNR et de PSC au parlement, de façon à ce qu'il soit prévu assez de temps pour le contrôle parlementaire (la *Seimas* lituanienne).
- Le projet de loi sur la coopération entre le parlement et le gouvernement sur les affaires européennes, en stade final d'adoption par le Sénat, contient des dispositions sur l'action parlementaire à chaque étape du semestre européen (la *Camera Deputaților* roumaine).

CHAPITRE 3: ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

La plus récente communication de la Commission européenne, publiée en octobre 2012¹⁶, concerne une stratégie d'élargissement de l'Europe. Les conclusions du Conseil de décembre 2012 ont souligné la nécessité d'une politique d'élargissement crédible afin de maintenir les réformes dans les pays concernés, et la nécessité d'un soutien public en faveur de l'élargissement au sein des Etats membres.¹⁷

Au vu de l'adhésion anticipée de la Croatie à l'UE le 1^{er} juillet 2013, aucun autre état candidat n'est prêt à adhérer à l'Union. Cet état de fait lié à la dite « fatigue de l'élargissement », qu'elle soit réelle ou juste perçue, laisse entrevoir que la dynamique de réforme dans les états candidats et dans les états potentiellement candidats semble être au point mort.

Les parlements jouent un rôle primordial dans le processus d'élargissement de l'UE en terme de débat et de ratification des traités d'adhésion, de contrôle des accords de stabilisation et d'association, de facilitation du dialogue entre les états et les acteurs de la société civile dans les pays candidats ou potentiellement candidats, et de sensibilisation des citoyens sur l'importance de l'élargissement.

Cette section du rapport contient les informations permettant d'évaluer les pratiques et procédures des parlements concernant le processus d'élargissement, leurs opinions sur la stratégie d'élargissement la plus récente, le dialogue avec les représentants des sociétés civiles et officielles dans les Etats se préparant à adhérer à l'UE, et le rôle du Parlement dans le débat national sur l'élargissement.

3.1 Pratiques et procédures au sein des parlements relatives au processus d'élargissement

La question d'introduction posée dans ce chapitre est de savoir comment se manifeste, concrètement parlant, l'approbation parlementaire des traités d'adhésion et des accords de stabilisation et d'association (ASA). Dans la plupart des cas, il est d'avis qu'une loi du parlement est nécessaire (30 des 35 répondants).¹⁸ Dans certains cas, cependant, une loi du parlement seule n'est pas suffisante : en France les projets de loi autorisant la ratification d'un traité d'adhésion sont en principe soumis à un référendum, sauf si une motion visant à soumettre la question au *Congrès* est adoptée à la majorité des deux-tiers par les deux chambres. Au Royaume-Uni, l'approbation est possible sous trois conditions: une déclaration ministérielle indiquant si un référendum est nécessaire conformément à la loi de l'Union européenne de 2011 ; une loi du parlement approuvant le traité et ; la conformité aux conditions de référendum ou aux conditions d'exemption est indispensable. Ceci ne concerne pas les ASA qui sont examinés au niveau des commissions mais qui ne nécessitent pas une loi du parlement. En Suède, il faut la décision du *Riksdag* sur le traité d'adhésion, mais il a aussi fallu réviser la loi suédoise sur l'adhésion. C'est ensuite uniquement après approbation du Parlement européen des accords par le biais d'une

¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf

¹⁷ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/134235.pdf

¹⁸ La Sejm polonaise a répondu 'non'. « Cependant, la commission des Affaires de l'Union européenne a débattu, par exemple, de la communication de la commission au Parlement européen et au Conseil sur une étude de faisabilité pour un accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et le Kosovo [COM(2012)602 final]

résolution législative, que les accords respectifs peuvent être signés et que le processus de ratification par les Etats membres de l'UE et le pays concerné peut être enclenché.

3.2 Rapports de suivi, rapports annuels de suivi de l'évolution et stratégie d'élargissement

Vingt et un parlements/chambres ont indiqué qu'ils débattaient/examinaient régulièrement les rapports de suivi (des pays adhérents) et 20 des 34 parlements/chambres ont indiqué qu'ils débattaient et/ou examinaient les rapports d'évolution annuelle (sur les pays candidats ou les pays candidats potentiels).¹⁹ Bien que la plupart des parlements/chambres qui aient répondu débattent ou analysent les deux types de rapports (19 des 21 participants ayant répondu positivement à la question concernant les rapports de suivi), un certain nombre n'en a pas débattu (14 sur 15 ont donné une réponse négative). La commission de l'UE de la *Saeima* lettone prend ces rapports en considération si « des discussions [ou décisions] ayant rapport avec eux doivent avoir lieu au Conseil de l'UE ».

Lorsqu'on a demandé aux parlements/chambres s'ils avaient débattu de la communication la plus récente de la Commission définissant la stratégie d'élargissement et les principaux défis 2012-2013²⁰, 18 d'entre eux ont dit qu'ils en avaient (déjà) débattu, alors que le même nombre n'en a pas débattu. Pour la plupart des parlements/chambres ayant rajouté des commentaires, la discussion sur ces communications ont été limitées au niveau des commissions des Affaires de l'UE. Deux chambres ont abordé la stratégie d'élargissement en plénière : la *Camera Deputaților* roumaine et le *Senát* tchèque (qui a adopté une résolution). Il est important de noter que, bien qu'ils n'aient pas répondu positivement à ces questions, trois parlements/chambres ont délibéré sur l'élargissement en général au sein de leur commissions respectives (les *Houses of the Oireachtas* irlandaises et la *House of Commons* du Royaume-Uni) ou ont pris connaissance de la communication de la Commission (la *Cortes Generales* espagnole). Les commissions de l'UE du *Bundestag* allemand et du *Sénat* français ont discuté des rapports et de la stratégie d'élargissement avec le Commissaire à l'Elargissement, M. Füle. Le 22 novembre 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur « la politique d'élargissement, les critères et les intérêts stratégiques de l'UE », qui présente un certain nombre de recommandations sur le futur de la politique d'élargissement.²¹ Les réponses du *Sejm* polonais, de la *Camera Deputaților* roumaine et du *Državni zbor* slovène font amplement référence au soutien de leur commission dans le processus d'élargissement, et les deux derniers mentionnés souhaitent intensifier la stratégie de communication sur l'élargissement au sein de l'UE.

On a également demandé aux parlements/chambres de préciser s'ils avaient discuté de l'élargissement vis-à-vis des pays individuels candidats ou candidats potentiels. Vous trouverez un aperçu des réponses dans le tableau ci-dessous :

¹⁹ Le *Vouli ton Ellinon* grec et la *Eerste Kamer* néerlandaise ont discuté seulement de certains pays et la *Národná rada* slovaque et le *Riksdag* suédois ont répondu à une autre question qu'ils n'en avaient pas discuté.

²⁰ COM (2012) 600

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0453+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

	Oui	Non	Nombre total de réponses
a) la Turquie	28 (82,4%) ²²	6 (17,6%)	34
b) l'Islande	20 (68,8%)	14 (31,2%)	34
c) le Monténégro	22 (64,7%)	12 (35,3%)	34
d) l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine	21 (61,8%)	13 (38,2%)	34
e) la Serbie	25 (73,5%)	9 (26,5%)	34
f) l'Albanie	21 (63,6%)	12 (36,4%)	32
g) la Bosnie-Herzégovine	21 (63,6%)	12 (36,4%)	33
h) le Kosovo	21 (63,6%)	12 (36,4%)	33

Les réponses montrent que, dans chacun des cas, un plus grand nombre de parlements/chambres ont discuté de l'élargissement concernant chacun des pays candidats et candidats potentiels que le contraire. Neuf parlements/chambres ont discuté de l'élargissement de façon ciblée, en fonction du pays ou bien en fonction du fait qu'il soit un pays voisin. Toutefois, à l'exception du *Bundesrat* allemand, tous ont discuté de l'élargissement vis-à-vis de la Turquie. À part cela, les réponses n'ont pas indiqué de tendances spécifiques. Dix-sept parlements/chambres, y compris le Parlement européen, ont déclaré qu'ils avaient débattu de l'élargissement vis-à-vis de tous les pays en question, alors que cinq parlements/chambres ont répondu qu'ils n'avaient discuté d'aucun pays concerné par l'élargissement. De plus, la *House of Commons* du Royaume-Uni et l'*Assemblée nationale* française ont indiqué dans leurs réponses à ces questions, qu'ils discutent régulièrement de ces deux sortes de rapports.

Dix-sept parlements/chambres ont délibéré au sein de leurs commissions spécialisées des affaires européennes et/ou des affaires étrangères. Trois parlements/chambres ont mentionné l'adoption de rapports ou de résolutions, et deux chambres ont mentionné des débats en plénière : la *Eerste Kamer* néerlandaise a expliqué que « l'élargissement de l'UE est abordé chaque année au cours du débat sur la politique de l'Europe du gouvernement (appelé également débat de l'Union des Etats) », alors que la *Camera dei Deputati* italienne a fait référence à une résolution plénière qui engage le gouvernement à soutenir l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne aux mêmes conditions que pour les autres pays candidats.²³ Le *Senato della Repubblica* italien a dit qu'il « pense qu'un processus menant à l'élargissement de l'Union à tous les pays des Balkans occidentaux devrait être considéré comme étant irréversible » et, tout en insistant sur le fait qu'il faille respecter les critères de Copenhague, il « insiste à nouveau sur l'importance de la Turquie dont les perspectives européennes constituent un facteur majeur de stabilité et d'équilibre géopolitique dans les pays de la Méditerranée et du Moyen-Orient ». D'autres

²² Les pourcentages indiqués sont calculés sur la base du nombre total de participants ayant répondu à la question ou à une partie de la question. Ils ne représentent pas le pourcentage des parlements/chambres.

²³ Approuvé le 7 septembre 2011, c.-à-d. pendant la dernière législature

parlements/chambres ont indiqué qu'ils étaient, en général, favorables à l'élargissement à condition que « les critères de Copenhague soient respectés ». Le *Državni zbor* slovène a indiqué qu'il « pense qu'un programme positif d'actions avec la Turquie ne peut pas être l'alternative à des négociations d'adhésion ».

3.3 Dialogue avec les représentants politiques, les représentants officiels et les représentants des sociétés civiles des Etats se préparant à adhérer à l'UE

Environ deux tiers des participants ont répondu que leur parlement/chambre s'était « régulièrement » engagé dans un dialogue avec les représentants politiques, les représentants officiels et les représentants des sociétés civiles des Etats se préparant à adhérer à l'UE (24 sur 36, et 12 réponses négatives). C'est le Parlement européen qui a entretenu les relations les plus étroites et les plus régulières avec les structures parlementaires correspondantes de chacun des « pays se préparant à adhérer à l'UE »²⁴ ces relations étant basées en partie sur les dispositions juridiques conformes aux ASA : il a répondu que « le système de relations interparlementaires le plus sophistiqué est la commission parlementaire mixte (comme dans le cas de la Croatie, de la Turquie, de l'Islande et de l'Ancienne République de Yougoslavie et de Macédoine), suivie de la commission parlementaire de Stabilisation et d'Association (là où l'ASA est en vigueur – l'Albanie et le Monténégro) puis des réunions interparlementaires (RI – avec la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo). « Les bureaux permanents du *Senatul* roumain et de la *Camera Deputaţilor* adoptent un plan d'action des affaires étrangères annuel qui comprend « des actions aux niveaux bilatéral et multilatéral, impliquant les pays adhérents, les pays candidats ou les pays ayant la perspective d'adhérer ». De l'autre côté, certains parlements/chambres ont entretenu des relations de « façon plutôt informelle » (par ex. le *Sénat* belge et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises).

Des renseignements supplémentaires, donnés par les parlements/chambres, rendent compte d'une grande variété de partenaires précis :

- Certains parlements/chambres ont réduit leur prise de contact au niveau administratif (le *Vouli ton Ellinon* grec, la *Chambre des représentants* belge);
- Dix parlements/chambres ont entrepris un dialogue principalement avec les politiciens des pays se préparant à adhérer à l'UE²⁵ et
- Huit parlements/chambres ont engagé une discussion avec des politiciens ainsi qu'avec des sociétés civiles des pays se préparant à adhérer à l'UE.

Douze parlements/chambres ont mentionné qu'ils avaient effectué des missions dans les pays se préparant à adhérer à l'UE et qu'ils avaient reçu des visiteurs des pays candidats et candidats potentiels. Sept parlements/chambres ont indiqué qu'ils avaient reçu des visiteurs des pays candidats et candidats potentiels.²⁶ La *Seimas* lituanienne a approfondi sa réponse en indiquant que « d'habitude, les discussions sur l'élargissement de l'UE avec les politiciens, les officiels, les sociétés civiles, les chercheurs et autres intervenants ne sont pas...uniquement... ouvertes au public, mais elles sont également diffusées sur la télévision de la *Seimas* et sur le site web de la *Seimas* », ce qui est une proposition intéressante à propos du chapitre suivant.

²⁴ Y compris les pays adhérents, et les pays candidats et candidats potentiels

²⁵ La liste des parlements/chambres se trouve en annexe de ce rapport...Les réponses de l'*Assemblée nationale* française et du *Bundesrat* allemand n'étaient pas vraiment explicites en ce qui concerne le niveau de contact, mais il semble qu'ils maintiennent un contact uniquement au niveau politique.

²⁶ La *Chambre des Députés du Luxembourg* n'a pas précisé si le dialogue effectué dans le cadre des «visites parlementaires» a pris place dans le pays ou à l'étranger

3.4 Améliorer le discours national sur l'élargissement dans les pays membres de l'UE

À la question posée dans cette section, à savoir comment le discours national sur l'élargissement peut être amélioré au sein des Etats membres, les parlements/chambres ont donné un éventail très large de réponses.

Les parlements/chambres ont généralement choisi l'un de ces deux points de vue : d'une part, l'approche du status quo en répondant comme l'*Eduskunta* finlandaise que « ce n'est pas une question politique » ou bien en déclarant que l'Etat membre en question « n'est pas contre l'élargissement » (le *Riigikogu* estonien), ou que « comme toutes les forces politiques concernées » y sont favorables il n'est donc « pas nécessaire d'améliorer le discours ou de changer l'approche concernant l'élargissement » (la *Camera Deputaților* roumaine ; réponse similaire de l'*Országgyűlés* hongrois, du *Državni zbor* slovène et de la *Národná rada* slovaque).

D'autre part, on peut constater des approches de communication un peu plus proactives de la part, par exemple, du *Riksdag* suédois qui « conclut que l'élargissement est bénéfique aussi bien à l'UE qu'aux pays se préparant à adhérer à l'UE, et que ce message doit être clairement transmis au public afin d'améliorer la notion d'élargissement et le soutien au processus d'élargissement ». D'autres parlements/chambres pensent que « l'information du public...reste insuffisante » (le *Sénat* français, le *Bundestag* allemand, le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, l'*Assembleia da República* portugaise). La *Saeima* lettone a déclaré que les ONG et les partenaires sociaux doivent eux aussi informer le public de l'aspect bénéfique de l'élargissement.

Les opinions sur le rôle des parlements/chambres dans le processus d'élargissement varient également : un certain nombre de parlements/chambres considèrent la communication sur l'élargissement de l'UE comme étant plutôt du ressort des institutions de l'UE et de leur propre gouvernement que du leur et ne se voient pas devenir plus actifs en ce domaine. La *House of Lords* du Royaume-Uni a indiqué que son « récent rapport sur le calendrier d'action de l'élargissement de l'UE fait état de l'importance du fait que les gouvernements nationaux et la Commission communiquent avec le public sur les avantages de l'élargissement –et sur les coûts qui interviendraient si l'on ne procédait pas à l'élargissement ». Le Parlement européen est d'avis qu'« il serait important d'améliorer les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur la question de l'élargissement » et a déclaré qu'il était prêt « à discuter des méthodes pour établir des contacts plus étroits entre les parlementaires sur l'élargissement », par exemple par le biais de la participation des rapporteurs permanents du Parlement européen sur chacun des pays se préparant à adhérer à l'UE, nommés pour toute la durée de la législature, aux réunions des commissions des parlements/chambres.

Le *Senatul* roumain (qui a organisé des réunions parlementaires avec les pays adhérents) et la *House of Lords* du Royaume-Uni (voir ci-dessus) ont proposé des solutions pour améliorer le débat sur l'élargissement au niveau politique alors que les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, la *Sejm* polonaise et la *Seimas* lettone pensent qu'une plus grande participation au débat de la part de représentants officiels connus et de représentants de sociétés civiles de ces pays, de représentants du gouvernement, de groupes d'experts scientifiques et d'organisations non gouvernementales, d'universités et d'instituts de recherches, pourrait attirer l'attention du public et le sensibiliser un peu plus sur l'existence des débats.

CHAPITRE 4: SUBSIDIARITÉ

Au vu de l'article 6 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux ont le droit d'émettre un avis motivé aux institutions européennes en exposant brièvement pourquoi ils considèrent qu'une proposition donnée ne respecte pas le principe de subsidiarité. De manière plus fondamentale, l'article 7 du protocole mentionné auparavant, considère que lorsqu'un avis motivé représente au moins un tiers des parlements nationaux, c'est-à-dire 18 votes, la proposition doit être réexaminée (c'est le principe du « carton jaune »)

Le 21 mars 2012, la Commission européenne a publié une proposition de règlement du Conseil portant sur l'exercice du droit de recourir à une action collective dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services (proposition « Monti II »).²⁷ Après l'expiration du délai de subsidiarité, fin mai 2012, il était évident que les limites du « carton jaune » avaient été atteintes et que la Commission était dans son devoir de réexaminer la proposition. Le 12 décembre 2012, la Commission a décidé de retirer complètement sa proposition.

Dans la contribution de la XLVIII^e réunion d'octobre 2012, considérant l'absence de toute communication formelle de la Commission et dans le contexte d'un renforcement du dialogue politique,²⁸ la COSAC a demandé aux Commissions européennes de fournir des réponses individuelles aux avis motivés soumis au préalable et les raisons pour lesquelles ils pensent que le principe de subsidiarité n'a pas été violé.

Ce chapitre du rapport permettra d'obtenir des informations mises à jour sur le processus de contrôle parlementaire, et en particulier, sur cette proposition, sur la mobilisation de la coopération interparlementaire, et sur les opinions des parlements au sujet de la réponse de la Commission et dans quelle mesure elle a pris en compte les contributions des parlements/chambres.

4.1 Procédures actuelles du contrôle de subsidiarité au sein des parlements/chambres et exemples d'innovation et de meilleures pratiques

Au total, 32 des 36 parlements/chambres ont répondu que les procédures de contrôle de subsidiarité n'ont pas changé depuis la publication du 16^e rapport semestriel en octobre 2011. Deux parlements/chambres ont indiqué que les négociations étaient en cours et que quelques changements pourraient intervenir :

- La *House of Commons* du Royaume-Uni a indiqué qu'elle était en cours de négociation avec le gouvernement concernant : le fait de savoir si le mémorandum explicatif (fourni par les ministères britanniques sur les propositions de la Commission) doit contenir un acompte détaillé des contrôles de subsidiarité ; renforcer la coordination avec les autres parlements nationaux ; une clarification du fonctionnement de la procédure du carton rouge ; les engagements préalables d'autres institutions ; l'étroite coopération entre la *House* et le gouvernement ; et une évaluation qui déterminerait si l'instrument proposé est nécessaire ou non ».

²⁷ COM (2012) 130. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do>

²⁸ Voir le paragraphe 6.3 de la Contribution de la XLVIII^e COSAC ici: <http://www.cosac.eu/documents/contributions-and-conclusions-of-cosac/>

- La *Camera Deputaţilor* a répondu qu'elle prévoyait des changements après l'adoption du projet de loi sur la coopération entre le parlement et le gouvernement sur les affaires européennes.

Bien que les procédures formelles de contrôle de subsidiarité soient restées inchangées, quatre parlements/chambres ont indiqué quelques changements dans l'application pratique des procédures. La *Tweede Kamer* néerlandaise a dit qu'elle s'efforçait de renforcer la coopération avec les autres parlements, par exemple : d'une façon informelle, entre les membres du personnel des différents parlements ; par le biais du représentant permanent du parlement néerlandais ; la participation aux conférences et débats interparlementaires avec les autres députés, et au moyen de vidéo-conférences. Le secrétariat de la *House of Lords* du Royaume-Uni continue de s'efforcer à identifier au plus tôt les problèmes ayant trait à la subsidiarité, en effectuant entre autres un examen minutieux des programmes annuels de travail de la Commission. Au sein du *Sénat* français, un groupe de travail composé de deux représentants de chaque groupe politique examine systématiquement les textes transmis en vertu du protocole 2 et propose des positions à la commission des affaires européennes. Le *Senato della Repubblica* italien a indiqué que, bien que les procédures internes n'aient pas changé, du moins jusqu'à présent, une loi qui régit tous les aspects de la participation de l'Italie à l'UE a été approuvée. En ce qui concerne l'examen de la subsidiarité, la loi autorise le parlement à s'engager directement dans la procédure législative de l'UE par le biais du contrôle de subsidiarité et oblige le gouvernement à indiquer sa position quant aux propositions de projets de loi. Le *Riksdag* suédois a indiqué que la commission sur la constitution avait donné deux conseils concernant les meilleures pratiques à adopter relatives au contrôle de subsidiarité. Premièrement, « une démarche en deux étapes » qui démontre la nécessité d'évaluer le principe de subsidiarité sur la base de la mesure de la « nécessité » et « de valeur ajoutée de l'UE ». Deuxièmement, la commission a souligné que la démarche en deux étapes pourrait être appliquée non seulement à l'ensemble de la proposition mais également à chaque partie de la proposition. La *Kamra tad-Deputati* maltaise a déclaré que des avis motivés ont été maintenant également transmises aux membres maltaise du Parlement européen et tous les présidents européens.

Quatre parlements/chambres ont indiqué que leurs procédures de contrôle de subsidiarité avaient changé récemment.²⁹ La *Seimas* lituanienne a changé sa procédure de contrôle de subsidiarité afin d'inclure toutes ses commissions sectorielles qui sont en mesure de soumettre des conclusions à la commission des affaires européennes qui, en cas de violation du principe de subsidiarité, peut demander à la *Seimas* de débattre de ces conclusions en plénière conformément à une procédure spéciale d'urgence.

Le parlement autrichien a répondu qu'en 2012, les règles de procédure du *Nationalrat* et du *Bundesrat* – se conformant au Traité de Lisbonne – sont entrées en vigueur et une loi sur l'information de l'UE a été adoptée, renforçant ainsi le droit à l'information du parlement.

L'*Országgyűlés* hongrois a répondu que, depuis avril 2012, les dispositions juridiques règlementant les procédures de subsidiarité avaient été modifiées avec l'adoption de la loi sur l'Assemblée nationale et la modification du règlement intérieur. De nouvelles procédures ont été prévues pour le contrôle de subsidiarité ex post au cours duquel la commission des affaires européennes, par un

²⁹ Depuis la publication du 16ème rapport semestriel en octobre 2011

acte législatif de l'UE ayant été adopté, a le droit d'engager une procédure devant la Cour de Justice de l'Union européenne. Si le gouvernement considère que l'action de la commission est justifiée, c'est lui qui engagera la procédure.

En janvier 2013, l'*Assembleia da República* portugaise a adopté une nouvelle procédure de contrôle suivant laquelle le contrôle est basé sur le programme de travail de la Commission européenne, et les initiatives à examiner sont présélectionnées par les commissions. Au vu de l'analyse des commissions sectorielles, la commission des affaires européennes a le droit d'adopter une opinion écrite sur la conformité au principe de subsidiarité mais la violation du principe de subsidiarité doit être déterminée par une résolution plénière.

4.2 Délai approprié pour le contrôle parlementaire interne de subsidiarité

Sur 32 (62.5%) des parlements/chambres, 20 ont répondu que la période de huit semaines était suffisante pour le contrôle interne parlementaire de la subsidiarité (tel qu'il a été instauré par le Traité de Lisbonne). Bien que certains parlements/chambres (la *House of Lords* du Royaume-Uni, le *Senat* polonais, et le *Državni zbor* slovène) aient répondu « oui », ils ont souligné le fait qu'une période plus longue faciliterait le processus et réduirait l'impact des congés et des vacances parlementaires.³⁰

Sur 32 parlements/chambres, 12 ont répondu que la période de huit semaines allouée au contrôle parlementaire interne de la subsidiarité n'était pas suffisante. Six parlements/chambres³¹ ont dit qu'une période de 12 semaines allouée au contrôle parlementaire interne de la subsidiarité serait mieux. Deux parlements/chambres (l'*Országgyűlés* hongrois et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote) ont indiqué qu'une période de dix semaines serait plus appropriée, surtout dans le cas de propositions législatives pouvant avoir des répercussions de grande importance économique ou sociale et exigeant donc une analyse en profondeur.

Certains parlements/chambres ont souligné qu'une période plus longue ne serait pas forcément synonyme d'un ralentissement de la procédure législative européenne (étant donné sa durée normale), mais qu'elle donnerait assez de temps aux parlements pour procéder à un examen minutieux de la subsidiarité. Cela pourrait également entraîner une meilleure qualité des avis motivés. Le *Riksdag* suédois est d'avis qu'il est nécessaire de revoir les délais actuels préconisés pour le contrôle de la subsidiarité. Selon lui, une période plus longue permettrait aux parlements/chambres d'examiner un plus grand nombre de propositions et faciliterait la coopération interparlementaire.

4.3 Méthodes et/ou réseaux utilisés par les parlements/chambres pour échanger des informations sur la subsidiarité et leurs implications sur certains résultats de contrôle

Les parlements/chambres ont procédé à un échange très important d'informations concernant le contrôle de subsidiarité et ont utilisé, pour cela, un large éventail de méthodes et de réseaux.

Trente-deux parlements/chambres ayant répondu à cette question ont dit qu'ils utilisent le courrier électronique pour faire part de leurs avis motivés aux autres parlements/chambres ou

³⁰ The month of August is already discounted from the deadlines for reasoned opinions by the Commission.

³¹ German *Bundestag*, Irish *Houses of the Oireachtas*, UK *House of Commons*, Czech *Senát*, Belgian *Sénat* and Dutch *Tweede Kamer*

pour en recevoir. La moitié d'entre eux, 17 parlements/chambres, ont dit que cela les aidait à rédiger un avis motivé et 16 à rédiger une opinion suite au contrôle. Environ un quart des parlements/chambres ayant répondu à cette question ont indiqué que cela les aidait, suite à la procédure de contrôle, à décider s'ils adoptent ou non un avis motivé (8 parlements/chambres), ou à ne prendre aucune mesure (6 parlements/chambres). Les informations provenant d'autres parlements/chambres semblent influencer la prise de décision à cet égard.

La base de données de l'IPEX a été largement utilisée ; sur 35 parlements/chambres, 31 (91,4%) ont indiqué l'avoir consultée pour trouver les versions détaillées des avis motivés déjà émis. Presque la moitié (17) de ces parlements/chambres ont dit que cela les avait aidés à rédiger un avis motivé et 17 parlements/chambres ont dit que cela les avait aidés à rédiger un avis. Presqu'un tiers des parlements/chambres ont dit que cela les avait aidés à se décider à ne pas élaborer d'avis motivé (10). Un grand nombre de parlements/chambres, 31 sur 34, ont également indiqué qu'ils avaient fait part, à l'avance par le biais de représentants nationaux, d'un avis motivé probable. Juste un peu moins de la moitié d'entre eux ont dit que cela les avait aidés à rédiger un avis motivé (17) et 15 parlements/chambres ont dit que cela les avait aidés à rédiger un avis suite au contrôle.

Un nombre important (24 sur 27 des 88,9%) de parlements/chambres ont dit que l'information avait été reçue de (ou transmise à) la représentation permanente/le gouvernement. Plus de la moitié des parlements/chambres ont répondu que cela les a aidés à rédiger un avis motivé (13 parlements/chambres) et 13 ont dit que cela les a aidés à rédiger un avis suite au contrôle. Un total de 22 parlements/chambres sur 25 ont indiqué qu'ils avaient reçu/envoyé des lettres de/à un Président de commission parlementaire de/à un autre parlement/une autre chambre. Huit d'entre eux ont dit que cela les avait aidés à rédiger un avis motivé et 10 ont dit que cela les avait aidés à rédiger un avis suite au contrôle. Un total de 22 parlements/chambres sur 26 ont rapporté que des discussions avaient eu lieu entre les députés et/ou les députés européens en marge de la COSAC. Quinze sur 19 parlements/chambres ont répondu avoir eu des discussions avec des députés et des députés européens à des réunions interparlementaires du PE ; sur 14 parlements/chambres, 10 ont rapporté que des discussions avaient eu lieu avec des commissions parlementaires (par ex. des vidéoconférences) et sur 13 parlements/chambres, 8 ont indiqué avoir entrepris des discussions lors de la réunion d'un groupe politique à la COSAC.

Le *Riksdag* suédois a noté que les contacts et l'échange d'informations entre le parlement/la chambre national(e) ont, en général, enrichi le processus de contrôle. Sa méthode préférée d'échange d'informations a été le réseau des représentants des parlements nationaux.

En ce qui concerne l'aboutissement à des résultats de contrôle, certains parlements/chambres ont répondu qu'il était difficile de voir comment les différentes méthodes d'échange d'informations influencent les résultats du processus de contrôle.

4.4 Moyens permettant d'améliorer la performance de l'échange d'informations sur le contrôle de subsidiarité

Sur 27 parlements/chambres, une majorité de 15 ont répondu que les pratiques existantes telles que la circulation rapide d'informations entre les représentants permanents des parlements nationaux, le bon fonctionnement des mises à jour du site de l'IPEX et de ses fonctions améliorées, et le réseau plus étendu des officiels basés dans les capitales qui échangent l'information au moyen de courriers électroniques, constituent un cadre indispensable pour l'échange d'informations.

Bien que les parlements/chambres aient jugé, en général, que l'échange d'informations était satisfaisant, certains d'entre eux sont d'avis qu'il pourrait encore être amélioré. Par exemple, le site web de l'IPEX pourrait également comporter les raisons pour lesquelles le principe de subsidiarité est violé, et pas seulement les résultats des contrôles. L'IPEX pourrait également assurer la mise à disposition d'informations précises et juste à temps opportun et être une plus grande source de résumés détaillés en anglais et/ou français ou de traductions de documents importants. Certain(e)s parlements/chambres ont souligné le fait qu'un échange d'informations intervenant à un stade plus précoce du processus de contrôle serait très bénéfique. D'autres parlements/chambres disent que ces améliorations devraient inclure une plus grande utilisation de l'IPEX et un échange plus important d'informations entre les députés dans le forum d'échanges et/ou en marge de la COSAC.

4.5 Amélioration des réponses de la Commission européenne aux avis motivés

Un certain nombre de parlements/chambres ont répondu que les réponses de la Commission aux avis motivés devraient être données plus rapidement (16 sur 34) et devraient être plus centrées sur les arguments contenus dans les avis rédigés par les parlements nationaux (20 sur 34).

La *Cortes Generales* espagnole a suggéré que les réponses de la Commission européenne aux parlements nationaux qui avaient émis des avis raisonnés pourraient être améliorées par l'adoption d'une approche plus individuelle permettant à la Commission d'offrir des réponses de fond à chaque aspect mentionné dans chacun des avis motivés. Cela permettrait d'éviter les réponses courtes et générales envoyées par la Commission à plusieurs occasions. Le *Senát* tchèque a dit que la Commission devrait soutenir sa position avec des arguments qualitatifs et quantitatifs (peut-être basés sur une analyse de l'impact) et, s'il y a lieu, aussi avec une analyse juridique, de façon plus détaillée et plus spécifique que celle décrite dans le mémoire explicatif. La *Camera Deputaților* roumaine a recommandé d'éviter les retenues de nature diplomatique dans l'intérêt d'obtenir des réponses plus claires. Le *Senato della Repubblica* a déclaré que les réponses aux avis motivés devaient être centrées, comme c'est le cas, sur les aspects juridiques évoqués par les parlements nationaux et sur les opinions politiques qui parfois renforcent « l'exception au principe de subsidiarité ».

La plupart des parlements/chambres pensent que les réponses de la Commission aux avis raisonnés devraient être plus rapides et mieux formulées.

« Monti II »

Le 21 mars 2012, la Commission européenne a publié une proposition de règlement de conseil sur l'exercice du droit à recourir à une action collective dans le contexte de la liberté d'établissement et de la liberté de prestation de services (texte connu sous le nom de proposition «Monti II»).³² Il est évident que, lorsque le délai de subsidiarité est arrivé à expiration le 22 mai 2012, le seuil du « carton jaune » avait été dépassé, sachant que 19 votes émis par 12 parlements/chambres³³ ont été soumis à la Commission. Cela signifie que la Commission a eu l'obligation, conformément à l'article 7(2) du protocole 2, de passer en revue la proposition. Au vu du même article, la

³² COM (2012) 130

³³ La *Chambre des représentants* belge, le *Folketing* danois, l'*Eduskunta* finlandais, le *Sénat* Français, la *Saeima* lettone, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, le *Sejm* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Riksdag* suédois, la *Tweede Kamer* néerlandaise, la *House of Common* du Royaume-Uni.

Commission « peut décider de maintenir, d'amender ou de retirer le projet. Ces décisions doivent être dûment justifiées ».

Dans les réponses au questionnaire envoyé à tous les parlements, sur 34 parlements/chambres, 25 ont déclaré qu'ils avaient examiné la proposition Monti II, 12 ont déclaré qu'ils avaient émis un avis motivé et neuf ont déclaré qu'ils avaient émis un avis dans le contexte du dialogue politique.

La commission des affaires juridiques du Parlement européen a également examiné la proposition et les avis motivés émis par les parlements nationaux comme il le fait pour tous les avis motivés mais comme la Commission a retiré la proposition Monti II, la commission des affaires juridiques n'a pas été obligée d'émettre un avis formel conformément au principe de subsidiarité et à l'exactitude de la base juridique.

4.6 Échange d'informations sur la proposition « Monti II »

On peut constater qu'il y a eu un échange très important d'informations effectué par les parlements/chambres concernant la proposition « Monti II ». Lorsqu'on leur a demandé s'ils avaient échangé des informations avec d'autres parlements/chambres, 11 ont répondu qu'ils avaient reçu des informations, un a répondu qu'il avait envoyé des informations, 22 ont fait les deux et seulement 3 n'ont ni envoyé ni reçu d'informations.

Les parlements/chambres ont pleinement participé à l'échange d'informations sur cette proposition et les réponses données suggèrent que la plus grande partie de cet échange a eu lieu avant ou pendant la période de huit semaines allouée à l'émission des avis motivés. Si l'on procède à une analyse plus scrupuleuse des réponses, on peut constater que 28 parlements/chambres ont échangé les informations par le biais des représentants des parlements nationaux et de leur réunion hebdomadaire, 25 parlements/chambres se sont servis de la base de données de l'IPEX, 23 parlements/chambres ont échangé des informations avec des administrations,³⁴ 22 ont échangé des informations avec leur gouvernement national, 16 parlements/chambres l'ont fait lors de la réunion de la COSAC de Copenhague les 22-24 avril 2012, 11 ont mentionné un échange entre les commissions parlementaire, neuf parlements/chambres ont échangé des informations avec les représentations permanentes de leur gouvernement, huit parlements/chambres ont mentionné un échange d'informations entre des députés et des députés européens individuels, alors que huit parlements/chambres ont mentionné un échange entre des députés individuels et cinq ont mentionné les réunions interparlementaires et les réseaux des groupes politiques. On peut donc dire que la nature et le niveau de prise de contact parlementaire ont été complexes et intensifs.

De toutes ces méthodes/réseaux mentionnés, un certain nombre d'entre eux ont contribué, selon les parlements/chambres, à un résultat de leur contrôle. Il est important d'étudier les données ci-dessous qui nous en disent plus sur les méthodes/réseaux identifiés par au moins 7 parlements/chambres comme ayant influencé certains résultats de contrôle.

³⁴ Veuillez noter que les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont dit que la grande majorité des informations échangées entre les administrations parlementaires ont été transmises par le biais des représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

Méthode/réseau	Résultats de contrôle ayant été influencés ³⁵		
	AM	Avis	Pas d'action
Représentants des parlements nationaux/réunion du lundi matin	9	10	7
Base de données de l'IPEX	9	10	
Echange entre les administrations parlementaires	9	8	
Gouvernements nationaux	9	8	

La *Tweede Kamer* néerlandaise a également indiqué que « si l'IPEX doit devenir la plateforme vitale d'échange de l'information, il est crucial que l'information et les documents concernant les avis motivés soient transférés (par les parlements/chambres) en prenant compte du caractère urgent de cette tâche. Dans plusieurs cas, il semble que l'IPEX ait pris du retard, surtout durant les derniers jours précédant la date d'échéance ».

4.7 La réponse de la Commission européenne à « Monti II »

Le 12 septembre 2012, la Commission a décidé de retirer complètement sa proposition. Cette décision a tout d'abord été annoncée par le Commissaire László Andor dans la commission des emploi et affaires sociales du Parlement européen le 11 Septembre 2012 et dans une lettre envoyée par le Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, au Président du Parlement européen Martin Schultz le 12 septembre 2012. Les lettres aux parlements nationaux qui avaient émis des avis motivés sur cette proposition ont été envoyées aussi le 12 septembre.

Dans les réponses au questionnaire envoyé à tous les parlements, 22 parlements/chambres ont répondu qu'ils pensent que les actions de la Commission en réponse au « carton jaune » étaient conformes aux dispositions relatives au Traité de Lisbonne du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Plusieurs parlements/chambres, cependant, ont préféré ne pas répondre à cette question ou n'ont pas donné leur avis en la matière. Sept parlements/chambres ne pensent pas que l'action de la Commission soit conforme au Traité de Lisbonne et ils ont donné les raisons suivantes pour expliquer leur réponse négative : la *Poslanecká sněmovna* a dit que la Commission n'avait pas du tout réagi aux avis motivés ayant été émis. Elle a uniquement indiqué d'autres raisons qui l'ont poussée à retirer sa proposition ; la *House of Commons* du Royaume-Uni a observé que « les moyens par lesquels la Commission a communiqué son intention de retirer la proposition témoignent de la préoccupation plus générale que nous avons en ce qui concerne les réponses inadéquates de la Commission aux avis motivés émis par les parlements nationaux » ; le *Senat* polonais a dit que, selon l'article 7(2) du protocole, la Commission devrait revoir le projet d'acte législatif. Cependant, la réponse donnée n'a pas indiqué que la proposition ait été passée en revue mais au lieu de cela, elle a répondu à « la probabilité politique d'élaborer un acte en prenant en compte l'opposition des parlements nationaux et non pas les raisons pour lesquelles ils ont décidé d'émettre les avis motivés » ; et le *Državni zbor* slovène pense que la réaction de la Commission résulte des réactions négatives du Conseil et du Parlement européen et non pas des positions prises par les parlements nationaux. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a critiqué le fait que même si le retrait de la proposition de la part de la Commission semble être en accord avec le Traité de Lisbonne, la justification émise par la

³⁵ Methods/networks that influenced 7 or more Parliaments/Chambers to adopt a specific scrutiny outcome are highlighted only. Additional results can be seen in the annex to the Report.

Commission n'est pas basée sur des critères de subsidiarité et de proportionnalité. La *Saeima* lettone a observé qu'il y avait un manque de justifications expliquant pourquoi malgré un grand nombre d'avis motivés émis par les parlements, la Commission pense quand même que, dans ce cas, le principe de subsidiarité a été observé. A son avis, le mécanisme du « carton jaune » a été mis en pratique mais on ne peut pas considérer le résultat obtenu comme étant un précédent fiable car il n'a pas contribué à mieux comprendre le principe de subsidiarité.

Il est également important de considérer la réponse du *Senát* tchèque qui pense que la Commission agi conformément au protocole mais que la Commission, dans sa réponse, ne répond pas aux objections incluses dans chacun des avis motivés. Il est donc difficile de savoir si la Commission a revu la proposition ou si elle a simplement réitéré ses arguments initiaux.

Lorsque l'on a demandé aux parlements/chambres s'ils pensaient que la Commission avait appliqué correctement les dispositions pratiques pour l'opération du mécanisme de subsidiarité comme énoncé dans la lettre (et annexe) du Président Barroso (datée du 1^{er} décembre 2009),³⁶ la majorité de ceux qui ont répondu (17 parlements/chambres) ont dit qu'elle s'était conformée, alors que 13 ont dit qu'elle ne les avait pas appliquées correctement ou bien seulement en partie. A nouveau, un certain nombre de parlements/chambres ont répondu qu'ils n'avaient pas de position officielle à cet égard.

Ceux qui ont répondu que la Commission n'avait pas appliqué correctement les dispositions pratiques ont critiqué la Commission. Voici certains de leurs commentaires: « l'annexe à la lettre du Président est explicite sur le fait que dans le cas d'une procédure de carton jaune, la Commission fournira les raisons de sa décision sous forme de communication de la Commission. Elle ne l'a pas fait.» (la *House of Commons* du Royaume-Uni); la Commission n'a pas répondu de manière détaillée, elle n'a pas publié la communication prévue dans l'annexe à la lettre. Elle n'a pas fait preuve de la transparence annoncée dans la lettre (le *Sénat* Français); que les raisons de retrait du projet d'acte auraient dues être données dans une communication de la Commission, ce qui n'a pas eu lieu (l'*Assembleia da República* portugaise) et la *Tweede Kamer* néerlandaise s'est plainte du fait que « le Parlement européen a été informé avant les parlements nationaux ».

Des 30 parlements/chambres qui ont répondu à la question de savoir si la réponse de la Commission à l'avis motivé (daté du 12 septembre 2012) était adéquate ou non, 7 ont dit qu'elle l'était et 12 ont dit qu'elle ne l'était pas (11 ont dit pas applicable). Il est intéressant de noter que sur les 10 réponses négatives, 6 proviennent de parlements/chambres qui ont émis un avis motivé,³⁷ y compris la *House of Commons* du Royaume-Uni qui a commenté en disant que « Non – elle n'a pas tenu compte du problème légitime de violation du principe de subsidiarité » et la *Tweede Kamer* néerlandaise qui a dit qu'« il n'y a eu aucune logique à l'égard du principe de subsidiarité et que la Commission n'a pas pris en compte les arguments émis par le parlement néerlandais. »

Dans les contributions de la XLVIII^e réunion d'octobre 2012, et dans le contexte du renforcement du dialogue politique, la COSAC a invité la Commission européenne à fournir des réponses individuelles aux avis motivés émis et les raisons pour lesquelles elle pense qu'elle n'avait pas violé le principe de subsidiarité. Les réponses au questionnaire confirment que des lettres de la

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_en.pdf

³⁷ UK *House of Commons*, French *Sénat*, Luxembourg *Chambre des Députés*, Polish *Sejm*, Dutch *Tweede Kamer*, Danish *Folketing*, Maltese *Kamra tad-Deputati*

Commission ont bien été envoyées le 14 mars 2013 aux parlements qui ont émis un avis motivé. L'*Assemblée da República* portugaise a cependant indiqué que la Commission a répondu « aux arguments présentés par les parlements nationaux, mais pas spécifiquement à l'avis motivé de l'*Assemblée da República*...[et] ne reconnaît aucun des arguments présentés et répète que, la raison pour laquelle le projet d'acte a été retiré, est l'impossibilité de son approbation, ce qui était prévu, et non le mérite des arguments émis par les parlements nationaux ».

Lorsque l'on a demandé aux parlements/chambres si la Commission avait suffisamment pris en compte les points de vue exprimés dans les avis motivés, quatre ont répondu « oui » (la *Chambre des représentants* belge, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Riigikogu* estonien et le *Folketing* danois) et huit ont répondu « non ». Ces parlements/chambres ont inclus dans leurs réponses les critiques suivantes: Il n'y a pas de réponse précise aux arguments présentés (le *Sénat* français); que la Commission n'avait pas présenté d'arguments forts et convaincants sur la base des évaluations des parlements nationaux déterminant que les principes de subsidiarité ne soient pas violés (le *Sejm* polonais) ; que la Commission n'avait fait aucune référence aux observations de l'avis motivé de l'*Eduskunta* mais que ses observations et sa décision de retirer sa proposition n'étaient basée que sur le fait que la proposition n'avait que très peu de chance d'être adoptée à l'unanimité par 27 Etats membres (l'*Eduskunta* finlandais) ; et que bien que la Commission ait retiré sa proposition, la réponse qu'elle a envoyé au parlement néerlandais n'est pas une réponse de fond et ne contient aucun arguments pour ou contre, donc au vu de cela, elle n'a pas pris en compte ses (importants) points de vue (la *Tweede Kamer* néerlandaise)