



32^{ème}

Rapport semestriel

Évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire

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

62ème Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne

1-3 décembre 2019
Helsinki

Première version rédigée par le secrétariat de la COSAC le 14 octobre 2019,
sur la base des réponses à un questionnaire distribué aux Parlements/Chambres.

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

SECRETARIAT DE LA COSAC

MTY 06 R 010, 70 rue Montoyer, B-1047 Bruxelles, Belgique
E-mail : secretariat@cosac.eu | Tél. : +32 2 284 3776

Sommaire

CONTEXTE.....	iii
RÉSUMÉ.....	iv
CHAPITRE 1.....	1
APERÇU DES ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES	1
CHAPITRE 2.....	9
COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS LES ANNÉES 2020	9
CHAPITRE 3.....	15
ÉVALUATION DU RAPPORT SEMESTRIEL	15

CONTEXTE

Il s'agit du trente-deuxième rapport semestriel du secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La COSAC XXX a décidé que le secrétariat de la COSAC devait produire des rapports semestriels factuels, qui seraient publiés avant chaque session ordinaire de la Conférence. L'objectif de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire.

Tous les rapports semestriels sont disponibles sur le site web de la COSAC :

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>

Les trois chapitres de ce rapport semestriel sont fondés sur des informations fournies par les Parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et le Parlement européen. La date limite de soumission des réponses au questionnaire relatif au 32^{ème} rapport semestriel était fixée au 20 septembre 2019.

Le sommaire de ce rapport a été adopté par la réunion des Présidents de la COSAC, qui s'est tenue le 21 juillet 2019 à Helsinki.

En règle générale, le rapport ne fait pas référence à tous les Parlements ou Chambres qui ont répondu à une question donnée. En revanche, des exemples illustratifs sont utilisés.

Veillez noter que, dans certains cas, les répondants peuvent donner plus d'une réponse aux questions à choix multiples. Toute disparité constatée dans le nombre total de réponses à une question et le nombre total de répondants peut donc être prise en compte.

Les réponses complètes, obtenues auprès de 40 des 41 Parlements/Chambres nationaux de 28 États membres et du Parlement européen, sont disponibles en annexe sur le site web de la COSAC.

Note sur les nombres

Sur les 28 États membres de l'Union européenne, 15 disposent d'un parlement monocaméral et 13 d'un parlement bicaméral. En raison de cette combinaison de systèmes monocaméraux et bicaméraux, on compte 41 chambres parlementaires nationales dans les 28 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils soient dotés d'un système bicaméral, les parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande et de l'Espagne ont soumis chacun une seule série de réponses au questionnaire. Le nombre maximal de répondants par question est donc de 39. Il y a eu 38 réponses au questionnaire.

RÉSUMÉ

CHAPITRE 1 : APERÇU DES ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES

Le premier chapitre du 32^{ème} rapport semestriel de la COSAC vise à faire le point sur les activités des Parlements/Chambres nationaux dans le domaine des affaires européennes, notamment en ce qui concerne leur nature, leur adaptation et leur efficacité, et à recueillir des avis sur les réformes possibles destinées à renforcer l'impact de leurs contributions sur le processus législatif européen.

La plupart des Parlements/Chambres* qui ont répondu ont estimé que leurs droits de participation et d'influence dans les politiques de l'UE, dix ans après le traité de Lisbonne, étaient adaptés, alors que seule une infime majorité a reconnu avoir évalué l'efficacité de leurs pratiques de contrôle.

En outre, la majorité des répondants ont déclaré que leur gouvernement les avait suffisamment informés sur les politiques de l'UE et ont confirmé qu'ils étaient en effet satisfaits de leur rôle de contrôle sur les positions des dirigeants au sein du Conseil de l'UE.

En ce qui concerne leurs autres instruments de participation et d'influence, la plupart des Parlements/Chambres nationaux ont déclaré qu'ils émettaient régulièrement des avis motivés ou des contributions dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne. Toutefois, seule une fraction d'entre eux estime que ces outils avaient eu une incidence sur les résultats au niveau de l'UE.

Afin d'accroître l'impact de leurs travaux, la majorité des répondants ont souligné la nécessité d'améliorer ou de modifier la manière dont leurs contributions alimentent le processus législatif européen dans le cadre du traité actuel. À cet égard, la plupart des Parlements/Chambres ont déclaré que leurs contributions au contenu de la législation proposée devraient être principalement traitées dans les groupes de travail compétents du Conseil, une minorité faisant référence aux services de la Commission européenne en charge de la législation et aux commissions compétentes du Parlement européen. Toutefois, bon nombre de Parlements/Chambres ont déclaré que ces contributions devaient être traitées par les trois institutions de l'UE.

* Le Parlement européen a explicitement indiqué que le premier chapitre ne lui était pas applicable.

CHAPITRE 2 : COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS LES ANNÉES 2020

Le deuxième chapitre du 32^{ème} rapport semestriel de la COSAC vise à examiner et à évaluer la valeur ajoutée de la coopération interparlementaire afin d'identifier les possibilités de la renforcer dans la prochaine décennie. En particulier, ce chapitre vise plus particulièrement à dresser un inventaire des positions des Parlements/Chambres sur les différentes formes existantes de coopération interparlementaire et à recueillir leurs avis sur la façon dont celle-ci pourrait être davantage renforcée à l'avenir.

Lorsqu'ils ont exprimé leurs points de vue sur la contribution de la coopération interparlementaire au bon fonctionnement de l'UE, les Parlements/Chambres ont principalement souligné l'échange d'informations, d'avis, d'opinions et de meilleures pratiques, puis la mise en place d'une meilleure coordination, surtout en vue d'influencer les institutions européennes et la législation communautaire, et le renforcement du contrôle parlementaire, notamment dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité.

En ce qui concerne les domaines de coopération interparlementaire qui devraient être davantage considérés comme prioritaires à l'avenir, les répondants se sont principalement concentrés sur le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la coopération dans le cadre du contrôle des propositions législatives et des politiques budgétaires et la responsabilisation des gouvernements, et l'échange d'informations et de meilleures pratiques.

La majorité des répondants ont estimé qu'il était nécessaire d'améliorer ou de modifier le cadre actuel de la coopération interparlementaire. Les répondants ont formulé diverses suggestions sur la façon d'accomplir cette tâche.

Pour évaluer le niveau administratif de la coopération interparlementaire, le questionnaire était axé sur le rôle et les tâches des représentants des parlements nationaux et des officiers de liaison à Bruxelles, et sur ceux du secrétariat de la COSAC. La majorité des répondants ont estimé qu'il n'était pas nécessaire d'améliorer ou de modifier le rôle des représentants des parlements nationaux et des officiers de liaison à Bruxelles. Les avis étaient partagés sur la question de savoir s'il pourrait être fait appel au secrétariat de la COSAC dans le cadre d'autres conférences interparlementaires récurrentes.

CHAPITRE 3 : ÉVALUATION DU RAPPORT SEMESTRIEL

Le troisième chapitre du 32^{ème} rapport semestriel de la COSAC vise à déterminer s'il est nécessaire de modifier ou remplacer le format, la fréquence et le contenu du rapport semestriel tel qu'il existe aujourd'hui.

La majorité des Parlements/Chambres qui ont répondu ont estimé que le rapport semestriel était une part essentielle des travaux de la COSAC, alors que moins de la moitié d'entre eux ont estimé que ce n'était pas le cas. La plupart des Parlements/Chambres qui ont répondu positivement ont identifié l'échange des meilleures pratiques et des avis parlementaires sur les politiques de l'UE comme la principale contribution du rapport à la COSAC. Certains Parlements/Chambres ont souligné que le rapport n'avait pas récemment donné lieu à une discussion à la plénière de la COSAC et que des efforts devaient être consentis pour inclure les débats politiques et les conclusions au rapport afin d'accroître sa plus-value.

La majorité des Parlements/Chambres ont également estimé que les rapports actuels offraient un tour d'horizon suffisamment précis de toute la diversité des opinions représentées au sein de chaque Parlement/Chambre.

Les avis étaient toutefois partagés quant à la fréquence de publication, la moitié des répondants déclarant que le rapport devrait continuer à être publié deux fois par an et l'autre moitié indiquant que chaque présidence devrait décider de la publication ou non d'un rapport.

La majorité des Parlements/Chambres ont jugé nécessaire de modifier ou de remplacer le format et le contenu du rapport semestriel, et une minorité d'entre eux se sont déclarés satisfaits du format et du contenu actuels du rapport. Toutefois, les suggestions sur la façon de modifier ou de remplacer le rapport variaient considérablement.

Lorsqu'il s'agissait de déterminer la principale contribution des rapports semestriels à l'amélioration de la coopération interparlementaire dans l'UE et/ou la capacité de leurs Parlements/Chambres respectifs d'influencer la politique européenne, de nombreux répondants ont estimé que la communication des meilleures pratiques était la principale contribution du rapport semestriel,

certaines soulignant le fait qu'ils avaient fourni des repères pour les pratiques parlementaires et servi d'outil pour des analyses comparatives. Certains Parlements/Chambres ont trouvé le rapport utile pour examiner leurs activités respectives dans le domaine de la coopération interparlementaire et des pratiques de contrôle, ce qui leur a permis d'améliorer leurs propres procédures.

De nombreux Parlements/Chambres ont également reconnu la valeur du rapport semestriel à la fois en tant qu'aperçu historique et périodique des opinions parlementaires et de leurs points de vue sur des questions spécifiques, notant qu'un tel aperçu serait autrement difficile à obtenir.

CHAPITRE 1

APERÇU DES ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES

LE PREMIER CHAPITRE DU 32^{ÈME} RAPPORT SEMESTRIEL dresse un inventaire des activités des Parlements/Chambres nationaux dans le domaine des affaires européennes, notamment en ce qui concerne leur nature, leur adaptation et leur efficacité.

En outre, ce chapitre explore les points de vue des Parlements/Chambres nationaux sur les réformes possibles visant à renforcer l'impact de leurs contributions sur le processus législatif européen.

Le Parlement européen a explicitement indiqué que le premier chapitre ne lui était pas applicable.

i. Aperçu de la participation et de l'influence des Parlements nationaux dans les politiques européennes

Vingt-et-un Parlements/Chambres sur 32 ont estimé que leurs droits de participation et d'influence dans les politiques européennes, dix ans après le traité de Lisbonne, étaient adaptés, alors que 11 ont déclaré le contraire.

De nombreux répondants qui ont émis un avis positif ont évoqué des dispositions constitutionnelles nationales (*Eduskunta* finlandais, *Bundesrat* allemand et *Riksdag* suédois) ou des lois et réglementations (*Bundesrat* allemand, *Senato della Repubblica* italien), soulignant que le contrôle des gouvernements est un moyen d'influence sur les politiques et législations européennes (*Eerste Kamer* néerlandaise, *Eduskunta* finlandais, *Senato della Repubblica* italien, Chambre des Députés luxembourgeoise, *Riksdag* suédois). La *Eerste Kamer* néerlandaise a ajouté qu'il était toujours difficile pour elle de contrôler le processus décisionnel du Conseil en raison d'un manque de transparence dans le processus législatif. La *Kamra tad-Deputati* maltaise a souligné qu'il était important de mettre en œuvre le plus efficacement possible les pouvoirs et les rôles existants conférés aux parlements nationaux.

Le *Eduskunta* finlandais et le *Riksdag* suédois ont déclaré que leurs dispositions constitutionnelles garantissaient une participation parlementaire appropriée et adaptée au processus législatif européen.

Certains Parlements/Chambres ont évoqué le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité (*Bundesrat* allemand, *Senato della Repubblica* italien) et le dialogue politique (*Senato della Repubblica* italien) comme moyen de participer au niveau européen. L'*Országgyűlés* hongrois a noté que le traité de Lisbonne avait élargi les éventuels droits de participation, mais a observé que l'expérience des trois cartons jaunes avait montré que l'influence directe des avis motivés était limitée. L'*Assembleia da República* portugaise a laissé entendre que l'implication et l'influence grandissantes des parlements nationaux se manifestent avant tout par le renforcement de la coopération interparlementaire dans des domaines spécifiques tels qu'Europol, Eurojust, la gouvernance économique ou la PESC/PSDC.

Les répondants qui ont émis des avis négatifs ont expliqué qu'une plus grande implication des acteurs nationaux, régionaux et locaux était nécessaire (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens) ou que des améliorations devaient être apportées, notamment en ce qui concerne le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité (*Tweede Kamer* néerlandaise, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Senát* tchèque, Sénat français), les évaluations d'impact (*Tweede Kamer* néerlandaise, *Senát* tchèque) et la

transparence du processus décisionnel de l'UE (*Senát* tchèque). Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont également évoqué les suggestions de la task force sur la subsidiarité, la proportionnalité et des actions moins efficaces (la task force) comme moyen d'aller de l'avant. Certains Parlements/Chambres ont appelé à développer la procédure relative au droit d'initiative/carton vert (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Folketing* danois, *Assemblée nationale* française, *sénat* français), laissant également entendre que le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité était trop complexe à utiliser, tandis que le dialogue politique devrait être renforcé. Le *Vouli ton Ellinon* grec a fait remarquer que le centre d'intérêt était passé du contrôle du principe de subsidiarité au dialogue politique, ce qui n'a toutefois donné lieu à aucun engagement spécifique de la Commission européenne. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a fait une remarque similaire, notant qu'aucun mécanisme n'était en place pour garantir que la contribution des parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique était dûment prise en compte par les institutions de l'UE. Le *Poslanecká sněmovna* tchèque a également appelé à davantage d'impact sur les politiques de l'UE et à un meilleur retour d'informations de la part de la Commission européenne.

Le *Folketing* danois a déclaré que le rôle des parlements nationaux dans l'UE ne devrait pas se limiter à « agir en tant que gardiens du principe de subsidiarité ». Il a ajouté qu'ils devraient au contraire participer plus activement au processus décisionnel de l'UE dans le but de reprendre de l'influence en ce qui concerne l'élaboration des politiques de l'UE aux différentes étapes du processus décisionnel européen.

Lorsqu'on leur a demandé si leur Parlement/Chambre avait évalué l'efficacité de leurs pratiques de contrôle depuis 2010, 20 des 37 Parlements/Chambres qui ont répondu ont dit oui, tandis que 17 ont dit non.

Lorsqu'ils détaillent leurs réponses, de nombreux Parlements/Chambres ont évoqué des évaluations régulières (*Tweede Kamer* néerlandaise, *Eduskunta* finlandais, *Bundesrat* allemand, *Senat* roumain, Chambre des Lords du Royaume-Uni), annuelles (*Senát* tchèque, *Assembleia da República* portugaise) ou semestrielles (*Camera Deputaţilor* roumaine), tandis que la *Eerste Kamer* néerlandaise a déclaré que ces évaluations étaient difficiles à réaliser.

Le sénat français a fourni des chiffres satisfaisants quant au niveau de prise en compte de ses avis par la Commission européenne, tandis que le *Eduskunta* finlandais et le *Riksdag* suédois ont déclaré que leurs pratiques de contrôle étaient efficaces et adaptées, respectivement. D'autres qui avaient évalué leurs pratiques de contrôle ont en outre évoqué les points suivants :

- assurer une coordination et un contrôle efficaces de leurs gouvernements (*Tweede Kamer* néerlandaise, *Camera Deputaţilor* roumaine, *Senat* roumain, Chambre des Lords du Royaume-Uni) ;
- garantir l'impact à un stade précoce du processus législatif de l'UE (*Riksdag* suédois) et des informations meilleures et plus précoces sur les questions d'importance majeure au Conseil (*Folketing* danois) ;
- augmenter la coopération interparlementaire (*Tweede Kamer* néerlandaise) et renforcer le poids des avis motivés grâce à une meilleure coordination avec les autres parlements nationaux (*Bundestag* allemand, *Riksdag* suédois) ;
- assurer une approche de contrôle cohérente et le même niveau d'intensité dans les vérifications des contrôles parmi les différents membres et comités concernés (*Bundestag* allemand, Chambre des Députés luxembourgeoise) ;

- renforcer le mécanisme du contrôle du principe de subsidiarité par une prolongation (*Tweede Kamer* néerlandaise) ou une meilleure gestion du délai de huit semaines pour effectuer des contrôles de subsidiarité (*Bundestag* allemand) ;
- assurer un suivi approprié des avis motivés (*Bundestag* allemand, *Riksdag* suédois) ;
- concentrer le contrôle sur les propositions jugées plus pertinentes (*Assembleia da República* portugaise, *Kamra tad-Deputati* maltaise).

Le *Senát* tchèque a déclaré que même si divers changements avaient été mis en œuvre sur la base de leurs évaluations, il existait des limites juridiques et politiques évidentes à l'efficacité du contrôle, telles que le manque de responsabilité du gouvernement envers la Chambre, l'attitude de la Commission à l'égard du dialogue politique et l'intérêt limité des sénateurs.

D'autres Parlements/Chambres ont déclaré ne pas avoir effectué d'évaluations à ce sujet, mais avoir néanmoins publié des rapports illustrant la possibilité de jouer un rôle plus actif (*Državni svet* slovène), ou modifié leurs méthodologies ou règlements internes afin d'optimiser le contrôle (*Houses of the Oireachtas* irlandaises, *Seimas* lituanien, *Assembleia da República* portugaise). Le *Riigikogu* estonien a déclaré avoir effectué une analyse interne, dont les résultats n'étaient pas encore disponibles. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises et l'*Assembleia da República* portugaise ont toutes deux noté que des initiatives pertinentes sont sélectionnées selon le comité concerné, ce qui permet ainsi de généraliser la prise en compte de la charge de travail.

En outre, le *Senato della Repubblica* italien a souligné que le traité de Lisbonne avait favorisé la connaissance des affaires européennes, augmenté le flux d'informations vers les parlements nationaux et assuré une transposition plus éclairée de la législation européenne. La Chambre des Lords du Royaume-Uni a déclaré que sa commission avait principalement axé son contrôle sur les documents susceptibles d'être importants ou pertinents pour le Royaume-Uni dans le contexte post-Brexit.

ii. Droits des parlements nationaux à l'information et au contrôle de leurs gouvernements

Trente Parlements/Chambres sur 34 ont estimé que leurs gouvernements les avaient dûment informés sur les politiques de l'UE, tandis que quatre d'entre eux ont estimé que non.

Interrogés à ce sujet, la plupart des répondants ont mentionné des dispositions juridiques internes leur permettant d'être informés de manière obligatoire, active, régulière ou adéquate par leurs gouvernements sur les politiques et positions de l'UE au sein du Conseil (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Chambre des représentants* belge, *Hrvatski sabor* croate, *Senát* tchèque, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Sénat* français, *Folketing* danois, *Bundestag* allemand, *Bundesrat* allemand, *Senato della Repubblica* italien, *Seimas* lituanien, *Národná rada* slovaque, *Državni zbor* slovène et *Riksdag* suédois). En outre, certains Parlements/Chambres ont évoqué des débats avec des ministres et des représentants du gouvernement lors de sessions plénières (*Eerste Kamer* néerlandaise, *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens) ou de séances (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Chambre des représentants* belge, *Sénat* français, *Assembleia da República* portugaise, *Camera Deputaților* roumaine, *Senat* roumain).

La *Poslanecká sněmovna* tchèque a en outre précisé qu'elle avait un accès direct à de nombreuses bases de données du gouvernement, ajoutant que tous les documents et les positions/opinions de celui-ci étaient accessibles sans qu'il soit nécessaire de les demander officiellement. D'autres ont souligné

que leur niveau d'information dépendait des thèmes (Chambre des représentants belge, Assemblée nationale française) et du niveau de coordination entre le Parlement et le gouvernement (Assemblée nationale française) ou de l'efficacité des gouvernements (Chambre des Lords du Royaume-Uni). Trois Parlements/Chambres ont souligné la possibilité pour eux d'accéder à des informations et documents supplémentaires sur demande (*Senát* tchèque, *Eerste Kamer* néerlandaise, *Bundestag* allemand), et le *Seimas* lituanien a évoqué des dispositions constitutionnelles lui permettant de recommander des positions à suivre par le gouvernement. La Chambre des représentants belge et le Sénat belge ont déclaré que leur Premier ministre avait fourni des informations ex-ante et des informations ex-post sur toutes les réunions du Conseil européen.

Certains répondants ont souligné qu'ils avaient pris des mesures pour améliorer la circulation de l'information en provenance de leurs gouvernements (*Tweede Kamer* néerlandaise, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Vouli ton Ellinon* grec) ou la nécessité d'accroître la transparence au niveau du Conseil (*Tweede Kamer* néerlandaise, *Eerste Kamer* néerlandaise). Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Folketing* danois et le *Bundesrat* allemand ont fait observer que des appels avaient été lancés pour obtenir des informations plus complètes et de meilleure qualité de la part de leurs gouvernements, au moins par certains partis politiques. Deux répondants n'avaient pas adopté de position officielle à ce sujet (*Houses of the Oireachtas* irlandaises, *Cortes Generales* espagnoles), les *Houses of the Oireachtas* irlandaises reconnaissant toutefois avoir reçu des notes d'information du gouvernement sur la législation européenne proposée.

Vingt-sept Parlements/Chambres sur 30 ont répondu par l'affirmative à la question de savoir s'ils étaient satisfaits de leur rôle de contrôle des positions du gouvernement au sein du Conseil de l'UE, tandis que trois n'étaient pas satisfaits.

Interrogés à ce sujet, 22 Parlements/Chambres ont détaillé leurs réponses, certains soulignant des discussions régulières, des réunions ou des mises à jour de leurs propres gouvernements (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Országgyűlés* hongrois, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Národná rada* slovaque, *Državni svet* slovène), même si des améliorations de ce processus de coopération étaient encore possibles (*Kamra tad-Deputati* maltaise). À cet égard, le *Folketing* danois a mentionné des discussions récurrentes sur ses pouvoirs vis-à-vis de son gouvernement et de nombreux ajustements de procédure, le plus récent ayant eu lieu cette année.

Trois Parlements/Chambres ont indiqué le manque de pouvoirs de mandat sur leurs gouvernements, mais se sont déclarés satisfaits du soutien des dirigeants (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Senát* tchèque, Chambre des Lords du Royaume-Uni), tandis que d'autres ont souligné la nécessité d'accroître la transparence au niveau du Conseil (*Eerste Kamer* néerlandaise, *Tweede Kamer* néerlandaise, Chambre des Lords du Royaume-Uni). En outre, la *Tweede Kamer* néerlandaise a rappelé ses efforts, notamment dans le cadre des réunions de la COSAC et de sa demande d'opinion de la Commission de Venise, qui devait être présentée le 10 octobre 2019, afin d'accroître la transparence du processus décisionnel européen et de renforcer le contrôle démocratique du Parlement néerlandais dans l'UE et la zone euro.

Un certain nombre de Parlements/Chambres ont explicitement mentionné l'obligation pour leurs gouvernements de rendre compte, d'expliquer et de fournir des informations ex-ante et des informations ex-post (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Bundestag* allemand, *Vouli ton Ellinon* grec, *Senato della Repubblica* italien, *Riksdag* suédois), ainsi que de prendre en compte leurs positions lors des négociations au Conseil (*Bundesrat* allemand et *Senato della Repubblica* italien).

En outre, le *Bundesrat* allemand a souligné qu'il avait le droit d'émettre des avis contraignants sur des questions de droit national relevant de la compétence exclusive des Länder. De même, le *Sénat* français a indiqué que la plupart de ses positions étaient défendues par le gouvernement, tout en ajoutant qu'il serait souhaitable que les Parlements/Chambres nationaux soient davantage associés aux négociations, tandis que la *Camera Deputaţilor* roumaine a déclaré que le contrôle du gouvernement était une pratique générale, conformément aux dispositions constitutionnelles.

Alors que certains Parlements/Chambres ont déclaré que le contrôle de leur gouvernement était efficace (*Eduskunta* finlandais) ou adapté (*Eerste Kamer* néerlandaise), trois répondants se sont abstenus d'indiquer dans quelle mesure le système était satisfaisant (*Hrvatski sabor* croate, *Bundestag* allemand, *Houses of the Oireachtas* irlandaises), le *Hrvatski sabor* croate évoquant des divergences d'opinion entre leurs membres.

iii. Contributions des parlements nationaux dans le cadre de l'UE

Vingt-cinq des 37 Parlements/Chambres ayant répondu ont régulièrement émis des avis motivés ou participé au dialogue politique avec la Commission européenne, alors que les autres ne l'ont pas fait.

Lorsqu'on leur a demandé s'ils estimaient que leurs avis motivés ou que leur participation au dialogue politique avec la Commission européenne avaient eu une incidence sur les résultats au niveau de l'UE, 11 Parlements/Chambres ont dit oui, 12 ont répondu non et 12 n'ont exprimé aucune opinion sur la question.

Ceux qui ont répondu par l'affirmative ont estimé que les avis motivés et les contributions dans le cadre du dialogue politique étaient en général des outils efficaces qui avaient influé sur les résultats au niveau de l'UE (*Národná rada* slovaque) ou avaient fait l'objet de discussions adéquates avec la Commission européenne (*Bundesrat* allemand). Le *Folketing* danois a rappelé la proposition Monti II, que la Commission européenne a décidé de retirer à la suite de plaintes des parlements nationaux. La *Camera Deputaţilor* roumaine et le *Senat* roumain ont évoqué les réponses de la Commission européenne, notant que, dans une certaine mesure, les opinions pouvaient être considérées comme ayant une incidence sur les résultats. La Chambre des Lords du Royaume-Uni a par ailleurs souligné son engagement actif auprès de la Commission européenne, mais a déploré le manque d'engagement de cette dernière sur des sujets autres que Brexit depuis 2016. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a nuancé sa réponse en rappelant que, dans un nombre limité de cas uniquement, ses préoccupations concernant certaines propositions législatives avaient été prises en compte.

Tout en notant qu'il était difficile de déterminer si sa position avait un quelconque résultat, le *Senato della Repubblica* italien a souligné que l'impact de ses documents dépendait de leur contenu et de la capacité des acteurs italiens à négocier.

L'*Országgyűlés* hongrois considérait les avis motivés comme un outil adapté permettant de mettre en lumière les problèmes auxquels les États membres étaient confrontés dans le cadre d'un projet de proposition législative.

Parmi les 12 Parlements/Chambres qui ont répondu par la négative, la *Eerste Kamer* néerlandaise a noté que les avis motivés n'avaient pas sensiblement affecté la position de la Commission européenne. L'*Eduskunta* finlandais a reconnu ne jamais ou rarement émettre d'avis motivés ou engager un dialogue politique sur la base de son appréciation selon laquelle ces outils n'avaient aucun

effet sur les conclusions législatives, ajoutant que le débat sur les dossiers, qui avaient déjà été transmis au Conseil, était moins efficace que des instructions données aux dirigeants concernant la position à adopter.

Le *Senát* tchèque a déclaré que, même s'il semblait que le dialogue politique n'avait aucune influence sur la Commission elle-même, il existait néanmoins de rares exceptions, telles que le carton vert sur le gaspillage alimentaire, tout en soulignant que seules des actions collectives par le biais du mécanisme de contrôle de subsidiarité ou des actions menées par les représentants des gouvernements pouvaient influencer les résultats au niveau européen.

La *Kamra tad-Deputati* maltaise a également exprimé une position mitigée. En effet, elle a souligné que les avis motivés n'avaient pas beaucoup d'impact sur les propositions législatives mais a reconnu le fait que les parlements nationaux disposaient d'un outil puissant auquel recourir si la Commission européenne agit au-delà de ses compétences. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont souligné la nécessité pour la Commission européenne de tenir davantage compte de la contribution des parlements nationaux, et le *Sejm* polonais a regretté que les outils des parlements nationaux n'aient pas un véritable effet sur le processus décisionnel de l'UE. Le *Državni svet* slovène a reconnu ne pas encore avoir émis d'avis motivé.

L'*Assembleia da República* portugaise a noté que les réponses de la Commission européenne étaient, dans bien des cas, mal étayées et tardives.

La Chambre des Députés luxembourgeoise n'a pas exprimé d'avis sur le sujet, précisant que l'analyse des réponses de la Commission européenne à ses contributions ne permettait pas de déterminer si ses avis avaient ou non affecté les résultats. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont également fait observer que le Parlement n'avait adopté aucune de ses positions mais ont indiqué que ses commissions parlementaires avaient officiellement exprimé des points de vue mitigés sur la question.

Lorsqu'on leur a demandé s'ils estimaient nécessaire d'améliorer ou de modifier la manière dont leurs contributions étaient intégrées au processus législatif européen dans le cadre du traité actuel, la grande majorité des Parlements/Chambres (24 sur 31) ont donné des réponses positives, sept ont répondu par la négative.

Invités à détailler leurs réponses, les répondants ont principalement évoqué les possibilités suivantes :

- développer et mettre en œuvre la procédure du carton vert (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Camera dei deputati* italienne, *Senato della Repubblica* italien, *Sejm* polonais, *Assembleia da República* portugaise, *Državni svet* slovène, Chambre des Lords du Royaume-Uni) et impliquer les parlements nationaux dès les premières étapes du cycle politique (*Bundestag* allemand, *Assembleia da República* portugaise, *Camera Deputaților* roumaine) ;
- recevoir, de la part de la Commission européenne, des informations plus détaillées et fiables sur le calendrier de chaque proposition afin de faciliter le planning des contrôles de subsidiarité par les parlements nationaux (*Riksdag* suédois) et prolonger la période de huit semaines prévue pour le contrôle de subsidiarité (*Assembleia da República* portugaise), soit en ne tenant pas compte des vacances de Noël, de Pâques et d'été (*Országgyűlés* hongrois, Chambre des Députés luxembourgeoise, *Riksdag* suédois) ou en fixant une nouvelle période de douze semaines (*Sejm* polonais, *Riksdag* suédois) ;
- renforcer le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité en « le rendant plus efficace et en introduisant un impact réel des parlements nationaux sur les projets d'actes législatifs »

- (*Sejm* polonais), en renforçant les procédures des cartons jaune et orange (*Senat* polonais) et en mettant en œuvre une procédure de carton rouge (*Tweede Kamer* néerlandaise) ;
- l'engagement de la Commission européenne à examiner non seulement les questions de subsidiarité, mais aussi les arguments concernant la proportionnalité, la légalité et le contenu des propositions (*Assembleia da República* portugaise), et à accepter l'argumentation de la proportionnalité dans les avis motivés (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Camera Deputaților* roumaine) ;
 - autoriser la réalisation de contrôles *ex-post* de subsidiarité, dès que le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord final sur chaque proposition (*Camera Deputaților* roumaine) ;
 - demander à la Commission européenne de traiter plus sérieusement les avis motivés et les contributions des parlements nationaux (*Senat* polonais), notamment en apportant des réponses plus rapides et plus substantielles (*Poslanecká sněmovna* tchèque, *Eerste Kamer* néerlandaise, *Riigikogu* estonien, *Assembleia da República* portugaise, *Camera Deputaților* roumaine, *Senat* roumain), en abaissant le seuil à partir duquel des réponses substantielles sont données aux avis motivés des parlements nationaux (*Bundesrat* allemand) et en indiquant de quelle manière les préoccupations en matière de subsidiarité soulevées par les parlements nationaux ont été prises en compte (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote) ;
 - discuter de toutes les contributions des parlements nationaux (*Eduskunta* finlandais), des avis motivés qui ont déclenché un carton orange (Sénat français) ou des résolutions des parlements nationaux (Assemblée nationale française) dans les formations appropriées du Conseil, de préférence avec une présentation du représentant du pays en question (*Eduskunta* finlandais) ;
 - créer un site Web unique présentant tous les documents de toutes les institutions concernées, ainsi que l'état d'avancement de la procédure législative (*Eerste Kamer* néerlandaise), et renforçant la transparence au niveau du Conseil (*Eerste Kamer* néerlandaise, Chambre des Députés luxembourgeoise) ;
 - s'appuyer sur les résultats de la task force (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Senát* tchèque) ;
 - garantir le droit d'initiative au Parlement européen (*Camera dei deputati* italienne, *Senato della Repubblica* italien) et mieux utiliser les outils existants (*Kamra tad-Deputati* maltaise, *Assembleia da República* portugaise), notamment par des contacts plus étroits avec les rapporteurs du Parlement européen (*Vouli ton Ellinon* grec).

En outre, le *Riksdag* suédois a souligné que les institutions de l'UE ne devraient pas entamer les négociations sur les propositions avant la date limite des contrôles de subsidiarité, et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont indiqué qu'elles soutiendraient des améliorations ne nécessitant pas de modifications du traité. L'*Assembleia da República* portugaise a souligné que la participation des parlements nationaux devrait s'effectuer dans le cadre du traité actuel.

À la question de savoir où les contributions des Parlements/Chambres au contenu de la législation proposée devraient-elles être principalement traitées au niveau de l'UE, 13 répondants sur 37 ont mentionné les groupes de travail compétents du Conseil, cinq d'entre eux ont évoqué les services de la Commission européenne chargés de la législation, et quatre ont indiqué les commissions compétentes du Parlement européen.

Dix Parlements/Chambres (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Folketing* danois, *Tweede Kamer* néerlandaise, *Eduskunta* finlandais, *Bundestag* allemand, *Houses of the Oireachtas* irlandaises, *Camera dei deputati* italienne, *Saeima* lettone, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Sejm* polonais) ont déclaré que ces contributions devraient être traitées par chacune des trois institutions de l'UE, l'*Eduskunta* finlandais ajoutant que les contributions parlementaires étaient rarement examinées par le Conseil et ses groupes de travail. Le *Poslanecká sněmovna* tchèque a déclaré que ces contributions devraient être analysées au sein des groupes de travail du Conseil et des services législatifs de la Commission européenne, tandis que les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont ajouté que les services de la Commission européenne devraient donner suite à ces contributions. La *Eerste Kamer* néerlandaise a souligné que tout dépendait de la phase de la procédure législative, ajoutant que, si les contributions portaient sur des politiques, elles devraient être analysées par la Commission européenne, tandis que les avis motivés devraient être examinés par les trois institutions de l'UE.

Les autres Parlements/Chambres n'ont pas exprimé d'opinion sur la question (*Hrvatski sabor* croate, *Cortes Generales* espagnoles), tandis que la Chambre des lords du Royaume-Uni s'est abstenue d'exprimer une telle opinion en raison du retrait probable du Royaume-Uni de l'UE.

De manière générale, certains Parlements/Chambres ont souligné la nécessité d'accroître les interactions entre les gouvernements nationaux et la Commission européenne (*Senát* tchèque), entre les parlements nationaux et les rapporteurs du Parlement européen (*Vouli ton Ellinon* grec, *Senato della Repubblica* italien), ainsi qu'entre les parlements nationaux et les commissaires européens (Chambre des représentants belge). Enfin, l'*Eduskunta* finlandais a souligné que la plupart des contributions parlementaires « vont au-delà de la définition stricte de la subsidiarité » et que des efforts devaient être consentis pour permettre un débat sur le fond.

CHAPITRE 2

COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS LES ANNÉES 2020

Le deuxième chapitre du 32^e Rapport semestriel vise à examiner et évaluer la plus-value de la coopération interparlementaire afin d'identifier les points où elle pourrait encore être renforcée au cours de la prochaine décennie. Ce chapitre vise plus particulièrement à dresser un inventaire des positions des Parlements/Chambres sur les différentes formes existantes de coopération interparlementaire et à recueillir leurs avis sur la façon dont celle-ci pourrait encore être développée à l'avenir.

i. Contribution de la coopération interparlementaire au bon fonctionnement de l'UE

La vaste majorité des répondants (36 sur 38) a répondu à la question relative à la contribution de la coopération interparlementaire au bon fonctionnement de l'UE au sens de l'Article 12 du TUE. Dans leurs réponses, les Parlements/Chambres pointent principalement ce qui suit :

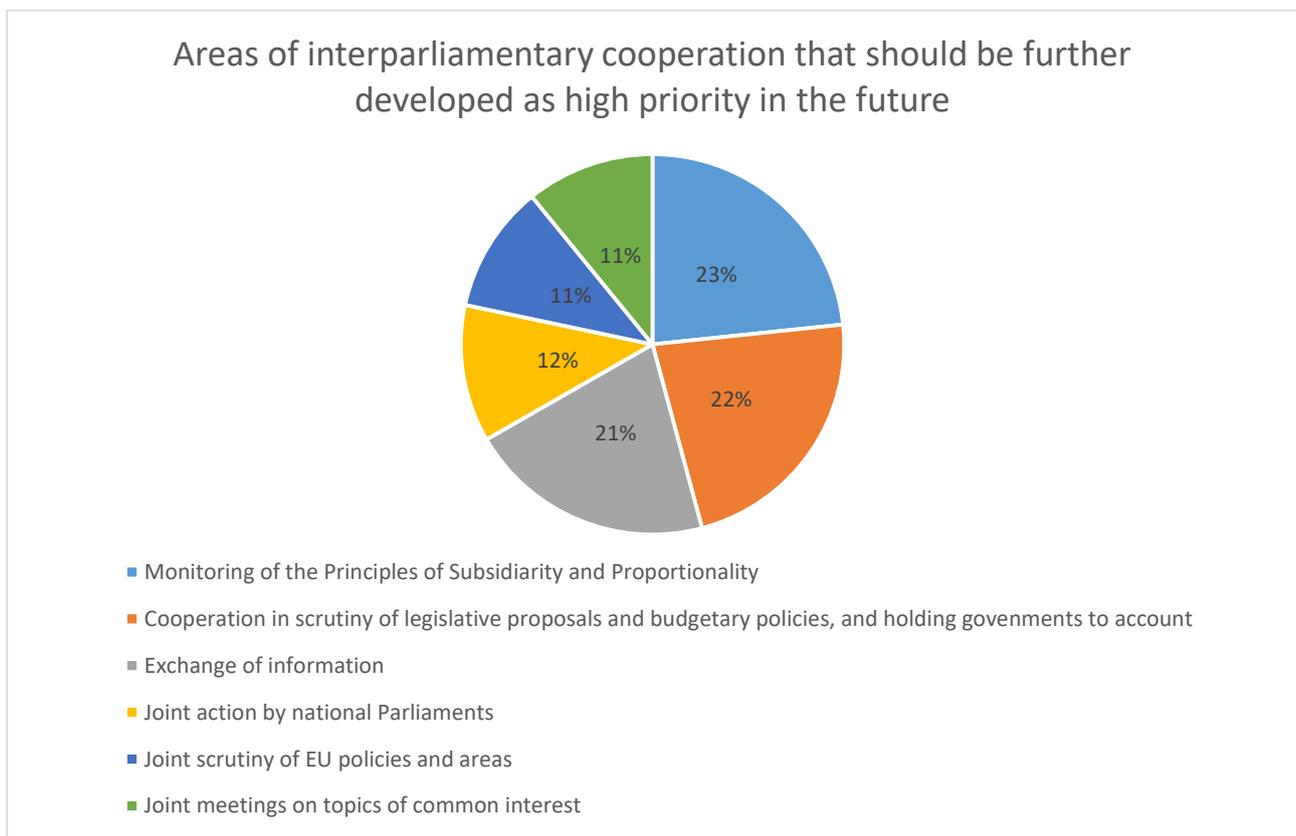
- Échanger les informations, avis, opinions et meilleures pratiques (*Bundesrat et Bundestag* allemands, *Nationalrat et Bundesrat* autrichiens, *Chambre des représentants et Sénat* belges, *House of Lords* britannique, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Folketing* danois, *Riigikogu* estonienne, *Eduskunta* finlandais, *Assemblée nationale et Sénat* français, *Vouli ton Ellinon* grec, *Országgyűlés* hongroise, *Houses of the Oireachtas* irlandaises, *Camera dei deputati et Senato della Repubblica* italiens, *Saeima* letton, *Chambre des Députés* luxembourgeoise, *Eerste Kamer et Tweede Kamer* néerlandaises, *Národná rada* slovaque, *Državni svet et Državni zbor* slovènes, *Riksdag* suédois, *Poslanecká sněmovna et Senát* tchèques et Parlement européen) ;
- Permettre une meilleure coordination, principalement en vue d'influencer les institutions européennes et le processus législatif de l'UE (*Narodno sabranie* bulgare, *Folketing* danois, *Assemblée nationale et Sénat* français, *Országgyűlés* hongroise, *Senato della Repubblica* italien, *Seimas* lituanien, *Eerste Kamer et Tweede Kamer* néerlandaises, *Državni svet et Državni zbor* slovènes, *Senát* tchèque) ;
- Mettre en place une plateforme de réseautage entre les responsables politiques nationaux et européens (*Sénat* belge, *Eduskunta* finlandais, *Vouli ton Ellinon* grec, *Eerste Kamer et Tweede Kamer* néerlandaises, *Riksdag* suédois, *Senát* tchèque) et pour un dialogue informel (*Houses of the Oireachtas* irlandaises) et des contacts qui contribuent à une meilleure compréhension mutuelle de la politique européenne et des intérêts nationaux (*Nationalrat et Bundesrat* autrichiens) ;
- Renforcer la surveillance et le contrôle parlementaires (*Senat* polonais), y compris dans le cadre du contrôle de subsidiarité (*Chambre des représentants* belge, *Seimas* lituanien, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Tweede Kamer* néerlandaise, *Senát* tchèque) ;
- Rapprocher les questions européennes des citoyens de l'UE (*Bundestag* allemand, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Riigikogu* estonienne, *Camera Deputaților et Senat* roumains, *Poslanecká sněmovna* tchèque) et aider à promouvoir l'appropriation des politiques et de la législation européennes par les Parlements nationaux (*Eduskunta* finlandais) ;

- Accroître la sensibilité des institutions européennes aux réserves exprimées par les pays sur les propositions législatives (*Kamra tad-Deputati* maltaise) ;
- Renforcer la capacité des Parlements nationaux pour le contrôle des actions de leurs Gouvernements au sein des institutions européennes et accroître la contribution directe des Parlements et Chambres nationaux au processus législatif de l'UE (Parlement européen).

ii. Pistes pour améliorer ou réformer la coopération interparlementaire

En ce qui concerne les domaines de la coopération interparlementaire qui devraient encore être développés de manière hautement prioritaire à l'avenir, 34 répondants ont répondu ce qui suit :

- surveillance des principes de subsidiarité et de proportionnalité (28 répondants) ;
- coopération dans le cadre du contrôle des propositions législatives et des politiques budgétaires et responsabilisation des gouvernements (27 répondants) ;
- échange d'informations et de meilleures pratiques (25 répondants) ;
- action conjointe des parlements nationaux (14 répondants) ;
- réunions conjointes sur des thèmes présentant un intérêt commun (13 répondants) ;
- contrôle conjoint des politiques et des domaines de responsabilité de l'UE (13 répondants).



L'*Eduskunta* finlandais estime que l'accent devrait être placé sur la qualité et pas la quantité et que les conférences ont offert aux participants une aide utile pour leur travail dans leur Parlement national, mais qu'aucune conférence parlementaire n'a été en soi capable de fournir une légitimité ou un contrôle démocratique.

Le Parlement européen a exprimé son soutien à ce qui suit :

- meilleure implication des Parlements nationaux dans le Semestre européen afin d'améliorer l'appropriation nationale ;
- coopération accrue entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le domaine des affaires étrangères et de la politique de sécurité, soulignant ainsi l'importance d'une responsabilité démocratique appropriée concernant les décisions prises dans ce domaine ;
- contrôle conjoint des Agences exécutives de l'UE et de leurs actions.

Le *Državni zbor* slovène estime qu'il faudrait conférer des pouvoirs accrus à la coopération interparlementaire afin que celle-ci puisse influencer sur le processus législatif européen à tous ses stades et que de nouvelles règles sont nécessaires en matière de coopération interparlementaire.

Le *Senát* tchèque a indiqué que l'action conjointe menée sous la forme de contributions de conférences interparlementaires devrait encore être développée. Les contributions devraient être aussi concrètes que possible.

Le *Riksdag* suédois a souligné la nécessité d'améliorer l'échange d'informations entre les Parlements dans le cadre des contrôles de subsidiarité et s'est dit convaincu que les travaux sur les cartes vertes et autres initiatives similaires ne devraient pas être prioritaires.

La majorité des répondants (25 sur 35) a pointé la nécessité d'améliorer ou de réformer le cadre actuel de la coopération interparlementaire et 10 Parlements/Chambres s'en sont abstenus. Les propositions formulées par les répondants varient considérablement :

- Conférences interparlementaires pour utiliser le potentiel offert par leurs Règles de procédures (à revoir si nécessaire) à émettre des conclusions (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Vouli ton Ellinon* grec, *Senat* polonais, *Senát* tchèque, Parlement européen) avec résultat pertinent et sur lesquelles les institutions européennes donneraient un feed-back approprié (*Poslanecká sněmovna* tchèque) ;
- Amélioration des réunions des comités interparlementaires - plus ciblées et plus interactives, plus de temps consacré à l'échange interparlementaire, utilisation d'outils de vidéoconférence - avec participation des Parlements nationaux à l'organisation (*Bundestag* allemand, *Országgyűlés* hongroise, *Senato della Repubblica* italien) ;
- Poursuite du développement et amélioration d'IPEX (*Sénat* français, *Országgyűlés* hongroise, *Riksdag* suédois), et utilisation de technologies modernes dans la mesure du possible (*Riksdag* suédois) ;
- Meilleure coordination dans la fixation des ordres du jour des présidences de la Troïka (*Assemblée nationale* française), et des réunions avec plus de suivi (*Riksdag* suédois) ;
- De manière générale, moins de discours et de déclarations rédigées à l'avance, et plus d'espace pour l'échange et la discussion dans le cadre de réunions mieux structurées (*Bundesrat* allemand), et renforcement des débats interactifs (Parlement européen) par le biais de nouvelles méthodes de travail telles que des sessions en petits groupes (*Tweede Kamer* néerlandaise) et des orateurs pour suivre les discussions et répondre aux questions (*Poslanecká sněmovna* tchèque) ;
- S'assurer que les Commissaires compétents participent en personne aux conférences interparlementaires permanentes telles que la COSAC, la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique dans l'Union européenne et

la Conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense (*Sejm* polonais) ;

- Communication plus rapide et pertinente et amélioration de la coordination et échange d'informations pertinentes entre les différents formats interparlementaires, notamment en évaluant la possibilité d'utiliser les ressources de secrétariat existantes en vue de favoriser cette synergie (*Assembleia da República* portugaise) ;
- Rendre les organes interparlementaires plus efficaces sans augmenter leur nombre et préserver la possibilité d'organiser des réunions interparlementaires sectorielles supplémentaires dans le cadre de la dimension parlementaire (*Chambre des Députés* luxembourgeoise) ;
- Améliorer la discussion sur les propositions législatives européennes en invitant les Parlements nationaux à assister à une ou plusieurs séances des commissions du Parlement européen (*Senato della Repubblica* italien) ;
- Axer davantage les réunions de la COSAC sur des sujets de politiques publiques européennes et inviter les Présidents de la Commission des affaires de l'Union européenne aux conférences interparlementaires afin d'assurer un lien entre celle-ci et la COSAC (*Sénat* français).
- Établir des groupes de travail interparlementaires plus petits et plus fréquents (*Camera dei deputati* italienne).

En outre, plusieurs Parlements/Chambres ont renvoyé au Groupe de travail chargé de mettre à jour les lignes directrices fixées à Lisbonne en 2008 (*Bundestag* allemand, *Folketing* danois, *Kamra tad-Deputati* maltaise), l'*Országgyűlés* hongroise indiquant qu'il s'agissait de la manière la plus appropriée d'améliorer le cadre de la coopération interparlementaire. Le *Riksdag* suédois est d'avis que le Groupe de travail pourrait « clarifier la manière dont la coopération fonctionne aujourd'hui en donnant une description actualisée de celle-ci ».

L'*Eduskunta* finlandais a expliqué que le cadre actuel fournissait aux Parlements nationaux et au Parlement européen une structure utile pour échanger les avis et les meilleures pratiques, ajoutant que la plus-value de chaque conférence dépendait du travail et de l'ambition de chaque Présidence.

iii. Support administratif à la coopération interparlementaire

La majorité des répondants (26 sur 34) estime qu'il n'est pas nécessaire de développer ou de modifier le rôle des représentants des Parlements nationaux et des officiers de liaison à Bruxelles. Huit Parlements/Chambres jugent nécessaire de développer ou de modifier le rôle des représentants et des officiers de liaison.

Les répondants ont mis en avant les points suivants :

- respecter le fait que chaque Parlement national/Chambre nationale a confié un mandat spécifique à son propre représentant à Bruxelles (*Riigikogu* estonienne, *Eduskunta* finlandais, *Vouli ton Ellinon* grec, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Sejm* polonais, *Riksdag* suédois) ;
- la valeur des représentants des Parlements nationaux basés à Bruxelles en tant que réseau pour l'échange d'informations et la coordination (*Bundesrat* allemand, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Sejm* polonais) ;

- Une meilleure coordination avec les représentants IPEX, en particulier pour le contrôle des propositions (*Chambre des représentants* et *Sénat* belges, *Riksdag* suédois) et le CERPD (*Riksdag* suédois).

Le *Bundesrat* allemand note que le rôle des représentants nationaux devrait être renforcé de manière à permettre et faciliter le partage d'informations dans les plus brefs délais « logistiquement possibles », permettant ainsi aux tiers de bénéficier du travail de contrôle déjà effectué ailleurs. Ce sentiment est partagé par le *Riksdag* suédois, qui note que les informations officielles sur l'examen des documents de l'UE par les parlements et les informations sur leurs procédures de travail devraient dans une plus grande mesure être rendues accessibles sans délai sur IPEX. L'*Assemblée nationale* française souligne la nécessité de promouvoir la valeur du réseau que ces représentants ont créé, alors que l'*Országgyűlés* hongroise suggère que le réseau puisse être utilisé d'une façon plus coordonnée, en particulier en ce qui concerne les demandes d'informations émanant des institutions européennes et l'organisation de réunions sur des thèmes d'actualité. La *Kamra tad-Deputati* maltaise a insisté également sur la nécessité d'améliorer le partage d'informations, mais, tout en reconnaissant la spécificité des mandats octroyés par les Parlements/Chambres, a ajouté qu'une série de fonctions fondamentales devrait être établie pour servir de base sur laquelle les représentants peuvent fonder leur action.

Le *Národná rada* slovaque a fait remarquer qu'il ne disposait pas de représentant permanent au Parlement européen à l'heure actuelle.

Le Parlement européen a rappelé la contribution qu'il apportait à la coopération interparlementaire et le soutien qu'il offrait aux Parlements nationaux en accueillant leurs représentants dans ses installations de Bruxelles et Strasbourg depuis 1991. À l'heure actuelle, le Parlement européen accueille 52 personnes travaillant pour 38 Parlements nationaux//Chambres nationales.

En ce qui concerne la question de savoir s'il pourrait à l'avenir être fait appel au secrétariat de la COSAC pour soutenir d'autres conférences interparlementaires récurrentes, les avis sont partagés. Si un inventaire général des tâches et ressources du Secrétariat de la COSAC était réalisé, une petite majorité des répondants (19 sur 33) accepterait que le Secrétariat de la COSAC puisse à l'avenir être mis à la disposition d'autres conférences interparlementaires récurrentes, alors que 14 Parlements/Chambre refuseraient. Le *Senát* tchèque a nuancé sa réponse en précisant qu'il aurait répondu « sans opinion » s'il en avait eu la possibilité, mais juge tout de même l'idée « logique ».

Selon l'*Eduskunta* finlandais, un inventaire général de la structure du Secrétariat de la COSAC et notamment de ses tâches, ses ressources et son financement, est attendu depuis longtemps et la manière la plus efficace et la plus économe d'assurer le même niveau de support aux autres conférences interparlementaires est de faire appel au Secrétariat. L'*Eduskunta* finlandais a suggéré de mettre sur pied un secrétariat conjoint pour toutes les conférences, ce qui impliquerait « des ressources humaines plus importantes, une structure de rémunération unifiée et des cotisations annuelles fixes, de même qu'une diminution des fonctions non essentielles existant à l'heure actuelle, comme le Rapport semestriel. »

La *Národná rada* slovaque et le *Sejm* polonais soutiennent l'idée selon laquelle le Secrétariat de la COSAC devrait jouer un rôle accru dans le support des futures conférences interparlementaires. Pour le *Riksdag* suédois, l'utilisation des ressources permanentes du Secrétariat de la COSAC à d'autres fins interparlementaires permettrait non seulement d'économiser les ressources, mais également

d'améliorer la coordination. Tout en s'abstenant de donner une réponse directe, l'*Assembleia da República* portugaise a signalé que cette possibilité méritait d'être analysée et évaluée, compte tenu notamment du besoin de synergies entre les conférences interparlementaires et du fait que les Parlements nationaux/Chambres nationales disposent de ressources en commun au Secrétariat de la COSAC qui pourraient être valorisées. Pour la *Kamra tad-Deputati* maltaise, l'administration structurée de la COSAC a contribué d'une façon non négligeable au succès de la COSAC, dont l'expérience pourrait profiter à d'autres conférences interparlementaires.

Les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises estiment que cette question devrait être traitée par les Secrétaires généraux et Présidents des Parlements européens.

Parmi les 14 Parlements/Chambres qui n'acceptent pas que le Secrétariat de la COSAC puisse à l'avenir être utilisé pour soutenir d'autres conférences interparlementaires récurrentes, la *Eerste Kamer* néerlandaise a pointé la nécessité de mettre sur pied un secrétariat professionnel pour soutenir les autres conférences et assurer la continuité et la cohérence entre les Présidences, mais a insisté sur l'importance d'examiner d'abord les modalités.

La *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a expliqué que le Secrétariat de la COSAC avait été établi par les Règles de procédures de la COSAC à la suite de discussions et de compromis, qu'il reflétait le fonctionnement et les procédures de la COSAC et qu'il devait en ce sens être exclusivement consacré à cette tâche, ajoutant que « le fait que le même Secrétariat soit amené à soutenir d'autres conférences entraînerait trop de complications et de difficultés d'ordre pratique ».

Le *Saeima* letton a nuancé sa réponse en précisant que si la COSAC venait à servir de conférence faîtière dans le cadre d'une réforme plus globale de la pratique de coopération interparlementaire, il accepterait alors l'idée.

En conclusion, le *Senato della Repubblica* italien a expliqué que la COSAC devrait, selon lui, jouer un rôle de premier plan dans les efforts visant à établir un lien entre la succession des présidences tournantes du Conseil de l'UE et les parlementaires de tous les États membres, afin que les principales questions liées à l'UE puissent être traitées. Pour le *Riksdag* suédois, le format des réunions plénières de la COSAC pourrait être modernisé, par exemple en alternant les réunions plénières avec des ateliers thématiques parallèles sur des points spécifiques de l'ordre du jour et en revoyant le format et la fonction de la réunion préparatoire des Présidents de la COSAC.

CHAPITRE 3

ÉVALUATION DU RAPPORT SEMESTRIEL

Le troisième chapitre du 32^e Rapport semestriel vise à évaluer l'importance et le format actuel du Rapport semestriel.

i. Le Rapport semestriel comme outil pour renforcer la coopération parlementaire

À la question de savoir s'ils considèrent le Rapport semestriel comme un élément essentiel du travail de la COSAC, la majorité des Parlements/Chambres (22 des 35 répondants) a répondu par l'affirmative et moins de la moitié (13) a répondu par la négative.

La plupart des Parlements/Chambres considèrent l'échange des meilleures pratiques et des avis parlementaires comme la principale contribution du Rapport à la COSAC (*Bundestag* allemand, *Chambre des représentants* et *Sénat* belges, *House of Lords* britannique, *Narodno sabranie* bulgare, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Folketing* danois, *Sénat* français, *Senato della Repubblica* italien, *Chambre des Députés* luxembourgeoise, *Eerste Kamer* néerlandaise, *Državni svet* et *Državni zbor* slovènes), alors que certains Parlements ou Chambres qualifient le Rapport de registre des meilleures pratiques (*Vouli ton Ellinon* grec) ou de « pilier de la mémoire institutionnelle de la COSAC » (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote). Le *Folketing* danois a par ailleurs précisé que les Rapports avaient facilité l'échange des meilleures pratiques entre les parlements dans des domaines particulièrement importants, tout en ajoutant qu'ils ont, par exemple, permis d'accéder à des informations comparatives sur les documents de l'UE que les Parlements nationaux reçoivent de leurs gouvernements.

Certains Parlements ou Chambres ont toutefois pointé le fait que le Rapport avait rarement donné lieu à une discussion durant la réunion plénière de la COSAC (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Eduskunta* finlandais et *Eerste Kamer* néerlandaise). Le Parlement européen suggère pour sa part que le Rapport pourrait être suivi d'un débat politique et d'une conclusion, afin d'accroître sa plus-value. Enfin, il est noté que le Rapport pourrait aussi servir de point de référence pour le personnel parlementaire et les universitaires sur des sujets liés au rôle des Parlements nationaux au sein de l'UE (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Országgyűlés* hongroise, *Kamra tad-Deputati* maltaise). L'*Országgyűlés* hongroise le voit de surcroît comme un document supplémentaire pour le débat de la COSAC.

Le *Sénat* tchèque estime que le Rapport est utile tant qu'il peut être utilisé pour récolter des informations et des avis dans le but d'élaborer les conclusions et les contributions de la COSAC.

S'il ne considère pas le Rapport comme essentiel, le *Državni zbor* slovène reconnaît tout de même son utilité, essentiellement pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-avant, à savoir permettre aux Parlements nationaux/Chambres nationales de connaître les points de vue des autres parlements. De la même manière, la *Riigikogu* estonienne admet l'utilité du Rapport, mais ne le considère pas comme essentiel.

Les avis sont en revanche partagés à propos de la fréquence de publication, la moitié des répondants (17 Parlements/Chambres sur 38) déclarant que le rapport devrait continuer à être publié deux fois par an et l'autre moitié (17 sur 38) indiquant que chaque présidence devrait décider de la publication ou non d'un rapport. Quatre Parlements/Chambres déclarent n'avoir aucune opinion sur le sujet.

La majorité des Parlements/Chambres (21 sur 25) estime également que les rapports actuels offrent un tour d'horizon suffisamment précis de toute la diversité des opinions représentées au sein de chaque Parlement/Chambre, alors que 14 Parlements/Chambres ne sont pas de cet avis.

Vingt-trois répondants ont détaillé leurs réponses. Ceux qui considèrent que le Rapport offre un tour d'horizon suffisamment précis de toute la diversité des opinions sont d'avis que les Rapports présentent ces opinions d'une manière claire, précise et concise (*Državni svet* slovène) ou plutôt bien (*Sejm* polonais) et ajoutent que l'annexe permet d'obtenir davantage d'informations sur la position de chaque Parlement/Chambre (*Sénat* français). Le *Vouli ton Ellinon* grec estime que même si les Rapports semestriels sont essentiellement complétés par l'administration, ils n'en demeurent pas moins une importante source d'information directe. De la même manière, la *Kamra tad-Deputati* maltaise a affirmé que le Rapport était un outil utile qui permet aux petits Parlements d'améliorer les procédures de contrôle ainsi que leur efficacité. Enfin, la *Camera Deputaţilor* roumaine estime qu'il peut être difficile, pour des raisons à la fois « conceptuelles et administratives » de cartographier toutes les opinions différentes. Les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont ajouté que le questionnaire pourrait être adapté de manière à mieux rendre compte des opinions divergentes des groupes politiques.

Le Parlement européen note que le Rapport devrait être précis et concis et que la diversité politique se reflète particulièrement bien dans la composition de la délégation des Parlements nationaux à la réunion de la COSAC.

Ceux qui considèrent que le Rapport n'offre pas un tour d'horizon suffisamment précis de toute la diversité des opinions ont déclaré que les sujets étaient souvent trop superficiels (*Chambre des Députés* luxembourgeoise), les questions posées étaient trop vagues ou manquaient de clarté (*Senát* tchèque) ou qu'il était difficile de donner une réponse nuancée à des questions appelant un « oui » ou un « non », sachant que les questions sont souvent d'ordre politique (*Eerste Kamer* néerlandaise). Le *Riksdag* suédois a souligné la difficulté d'effectuer une comparaison équitable compte tenu des différents types de répondants dans les Parlements/Chambres. Le *Riksdag* suédois a par ailleurs fait remarquer que tous les types de questions avec choix étaient pratiquement impossibles à répondre et que l'espace prévu pour les réponses ne laissait pas beaucoup de place pour rendre compte des éventuels points de vue minoritaires dans les Parlements. Le *Saeima* letton a suggéré que les Parlements/Chambres puissent répondre aux questions sur la base de leurs propres coutumes et pratiques, et notamment exprimer les opinions minoritaires divergentes. Le *Bundestag* allemand a déclaré qu'il était difficile de répondre, à moins qu'une décision formelle n'ait été prise par le Parlement ou une commission.

Le *Folketing* danois a expliqué que beaucoup de Présidences de la COSAC ont essayé d'utiliser le Rapport pour obtenir des informations sur les opinions politiques des Parlements, ce qui, selon lui, peut s'avérer utile dans certains cas, mais qui a eu pour conséquence qu'il est devenu « très difficile de rédiger des réponses à un nombre croissant de questions souvent d'ordre politique ».

L'*Eduskunta* finlandais estime que le « format simplifié des questionnaires entraîne une simplification excessive d'avis et arguments politiques complexes » et pointe le « risque que les Rapports soient utilisés comme preuves dans d'autres travaux de recherche alors que les informations n'ont pas été recueillies avec la rigueur méthodologique requise ». De la même manière, le *Državni zbor* slovène a souligné que les avis présentés dans le Rapport ne pouvaient pas être exacts vu qu'ils

ne représentaient pas les opinions de tous les partis politiques siégeant dans les Parlements individuels.

L'*Országgyűlés* hongroise a fait remarquer que les questionnaires étaient principalement complétés par le personnel et, par conséquent, que les réponses étaient en grande partie « formalisées et schématiques ». Les *Cortes Generales* espagnols estiment que l'objectif du Rapport devrait être de partager les meilleures pratiques et le travail réalisé par les Parlements et, en ce sens, qu'il ne devrait pas interroger les Parlements nationaux sur les opinions politiques exprimées par chaque Parlement/Chambre.

ii. Marche à suivre pour les futurs Rapports

À la question de savoir si le format et le contenu du Rapport semestriel doivent être modifiés ou remplacés, la majorité des Parlements/Chambres (23 sur 24) ont répondu par l'affirmative. Onze Parlements/Chambres se disent satisfaits du format actuel du Rapport.

Certains Parlements ou Chambres ont suggéré que les Rapports soient plus centrés sur des sujets spécifiques afin de pouvoir approfondir davantage le domaine sélectionné (*Bundesrat* allemand, *Sénat* belge, *Assemblée nationale* française, *Chambre des Députés* luxembourgeoise, *Senat* polonais) ou plus spécifiques et mieux alignés sur le débat politique de la COSAC (*Senát* tchèque, *Saeima* letton, *Eerste Kamer* néerlandaise, Parlement européen). D'un autre côté, la *Kamra tad-Deputati* maltaise est d'avis que les sujets ne doivent pas nécessairement refléter les points à l'ordre du jour de la plénière de la COSAC et a ajouté que des efforts devraient être déployés pour éviter une répétition de contenu d'un questionnaire à l'autre. La *Chambre des représentants* belge considère que le Rapport pourrait être élaboré en coopération avec les présidences ultérieures, le cas échéant, pour produire un Rapport annuel.

Revenant sur la question de savoir s'il faudrait laisser à chaque Présidence le choix de décider de publier ou non un Rapport, point sur lequel les opinions étaient partagées, cinq Parlements/Chambres ont proposé que la publication du Rapport puisse être soumise à une décision de la Présidence sortante (*Folketing* danois, *Eduskunta* finlandais, *Seimas* lituanien, *Tweede Kamer* néerlandaise, Parlement européen), le *Seimas* lituanien ajoutant que le format et le contenu du Rapport pourraient aussi être soumis à une décision de la Présidence. Le Parlement européen a par ailleurs souligné qu'une fois le Rapport produit, il devrait être utilisé politiquement dans le travail de la COSAC.

Le *Folketing* danois a suggéré que, dans les futurs Rapports, la COSAC se concentre sur l'examen des évolutions factuelles des procédures et pratiques relatives au contrôle parlementaire des affaires européennes.

Plusieurs répondants ont exprimé leur inquiétude quant au fait que le Rapport n'a pas toujours reflété la diversité des systèmes parlementaires, que les questionnaires risquent de déboucher sur une simplification excessive de sujets complexes et que les questions d'ordre politique étaient souvent difficiles à répondre (*Bundestag* allemand, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Riksdag* suédois). Le *Sénat* français a expliqué que l'utilisation de graphiques pourrait rendre le Rapport plus accessible et la *Camera Deputaților* roumaine a affirmé que « la structure et l'organisation seront actualisées pour refléter la nature numérique actuelle des médias ». Enfin, les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont fait remarquer que les Rapports étaient devenus « une tâche particulièrement compliquée pour le Secrétariat de la COSAC, la présidence tournante et les Parlements nationaux », une opinion également exprimée par le *Riksdag* suédois dans sa réponse.

Tout en notant ne pas voir la nécessité de modifier ou remplacer le format et le contenu du Rapport, la *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a proposé d'opter pour des questionnaires moins compliqués et plus courts, des sujets choisis pour leur pertinence par rapport aux débats et procédures dans les Parlements nationaux et des Rapports plus courts et plus ciblés.

Quant à la question de la principale contribution des Rapports semestriels au renforcement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE et/ou de la capacité de leur Parlement/Chambre à influencer la politique européenne, plusieurs répondants ont pointé divers domaines où le Rapport leur a offert une plus-value.

Beaucoup de Parlements/Chambres considèrent l'échange de meilleures pratiques comme la principale contribution du Rapport, certains répondants insistant sur le fait que le Rapport fournit des repères pour la pratique parlementaire et sert d'instrument d'analyse comparative (*Nationalrat* et *Bundesrat* allemands, *Narodno sabranie* bulgare, *Folketing* danois, *Riigikogu* estonienne, *Eduskunta* finlandais, *Vouli ton Ellinon* grec, *Assembleia da República* portugaise, *Národná rada* slovaque, *Riksdag* suédois, Parlement européen). Malgré cela, les *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens ont aussi indiqué que le rapport avait rarement donné lieu à une discussion ou analyse approfondie. Le *Senat* polonais a affirmé que, tout en constituant une source d'information pour les particuliers et les institutions, le Rapport n'a qu'une incidence mineure sur le travail des Parlements.

La *Kamra tad-Deputati* maltaise a fait remarquer que le Rapport pourrait aider à déterminer la meilleure pratique relative à une certaine question procédurale et servir de base pour la poursuite d'une coopération bilatérale sur des sujets spécifiques. Le *Seimas* lituanien a aussi indiqué que les Rapports sur des sujets spécifiques (comme la gouvernance économique et le suivi du principe de subsidiarité) lui avaient procuré des informations utiles sur les pratiques de contrôle parlementaire au sein de l'UE, ce qui l'a aidé à améliorer ses propres procédures. Le *Državni svet* slovène a également fait part de ce sentiment en déclarant que le Rapport avait permis au Parlement/à la Chambre de revoir ses activités dans le domaine de la coopération et du contrôle parlementaire. La *Eerste Kamer* néerlandaise a donné une réponse plus spécifique en se référant à un cas précis où les réponses à une question, dont l'ajout à un rapport antérieur avait été proposé par la Chambre, avaient établi que le Parlement/la Chambre ne bénéficiait pas du même accès aux documents du Conseil que les autres Parlements de l'UE, ce qui avait finalement poussé le gouvernement néerlandais à accorder l'accès au Portail des délégués. Dans ce cas bien précis, le rapport a été d'une aide précieuse pour le Parlement néerlandais vu qu'il lui a permis d'être mieux informé.

Le *Državni zbor* slovène a ajouté que le Rapport permettait aux Parlements nationaux de trouver des partenaires appropriés pour une action commune au niveau de l'EU en servant d'outil pour identifier des Parlements nationaux aux vues similaires. Le *Riksdag* suédois estime également que l'échange d'expériences et de meilleures pratiques pourrait aider à renforcer des formes de coopération interparlementaire, citant en exemple le projet pilote qui avait été mené avant l'introduction du système des contrôles de subsidiarité des Parlements. De la même manière, le *Saeima* letton a expliqué dans sa réponse que le Rapport semestriel permettait de renforcer la coopération interparlementaire.

Le Parlement européen considère le Rapport semestriel comme « un excellent outil d'échange et de comparaison des meilleures pratiques » et estime qu'il rend bien compte de l'ampleur et de la profondeur des activités parlementaires liées à l'UE et des positions adoptées par les Parlements nationaux par rapport à certaines questions spécifiques. La *House of Lords* britannique s'est montrée

plus concrète dans sa réponse, en rappelant que le dernier Rapport semestriel avait permis de mieux comprendre les positions des Parlements nationaux par rapport à la future relation entre le Royaume-Uni et l'UE après le Brexit, ajoutant qu'il s'était « révélé un outil très utile pour le Lords EU Committee ».

Beaucoup de Parlements/Chambres reconnaissent la valeur du Rapport semestriel en tant que bonne synthèse des opinions et vues parlementaires sur certaines questions spécifiques (Sénat français, Camera dei deputati et Senato della Repubblica italiens, Országgyűlés hongroise, Camera Deputaţilor et Senat roumains, Poslanecká sněmovna tchèque). Le Sénat français note que les Rapports semestriels offrent un aperçu complet des positions et méthodologies de travail adoptées par les Parlements de l'UE et qu'un tel aperçu aurait été difficile à obtenir autrement. L'Országgyűlés hongroise souligne le fait que les Rapports semestriels fournissent une vue globale des principales priorités de la Présidence et des opinions des Parlements nationaux. La Poslanecká sněmovna tchèque a aussi pointé l'avantage de pouvoir accéder à un catalogue des positions et vues adoptées par les Parlements nationaux, ajoutant que le rapport était aussi utilisé par les Parlements nationaux pour transmettre leur feed-back aux institutions européennes.

Plusieurs Parlements/Chambres ont expliqué que les Rapports semestriels étaient utilisés par des Parlements nationaux comme base pour élaborer leurs positions sur certaines questions (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Sejm* polonais). Le Bundestag allemand a déclaré que le Rapport et ses conclusions constituaient un point de départ pour un débat plus approfondi, alors que le Sénat tchèque qualifie les informations et idées des autres Parlements de précieuses. Le *Sejm* polonais a aussi indiqué que le Rapport servait de base pour établir les contributions de la COSAC.

Les Cortes Generales espagnoles ont souligné la valeur archivistique du Rapport semestriel, le décrivant comme un « outil précieux qui permet aux Parlements nationaux de conserver un registre des nombreux sujets traités par la COSAC », ajoutant que le Rapport « sert, et pas seulement pour le monde académique, de répertoire des meilleures pratiques et expériences partagées par les Parlements nationaux dans le cadre des réunions de la COSAC sur les sujets sélectionnés par chacune des Présidences ». De la même manière, la *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a indiqué que les informations étaient utiles pour les universitaires dans le cadre de leurs travaux de recherche sur le rôle des Parlements nationaux et au moment de proposer des pistes pour influencer les politiques de l'UE.

La réponse de l'Assemblée da República portugaise constitue une synthèse de ce qui précède. L'assemblée explique en effet que le Rapport permet de mener une analyse précise des sujets d'intérêt commun, de cartographier les positions et les approches institutionnelles adoptées par les Parlements nationaux, d'améliorer l'échange des meilleures pratiques et d'apprendre des expériences des pairs.

La Chambre des représentants et le Sénat belges n'ont pu pointer aucune contribution vu que les Rapports semestriels n'ont pas été discutés dans leurs assemblées respectives. La Tweede Kamer néerlandaise a également fait savoir que les rapports n'étaient pas abordés à la Chambre.

32^{ème}

Rapport semestriel

COSAC