



18 mai 2016

**Vingt-cinquième rapport semestriel :
Évolution dans l'Union européenne
Procédures et pratiques
relatives au contrôle parlementaire**

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

**LV Conférence des Commissions parlementaires
des affaires européennes des Parlements
de l'Union européenne**

12-14 juin 2016
La Haye

**Conférence des Commissions parlementaires des affaires européennes
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 | Tél. : +32 (2) 284 3776

Table des matières

Contexte.....	iv
RÉSUMÉ.....	5
CHAPITRE 1 : MODES DE CONTRÔLE NATIONAL ET RETOUR D'EXPÉRIENCE.....	5
CHAPITRE 3 : DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV)	8
CHAPITRE 1 : MODES DE CONTRÔLE NATIONAL ET RETOUR D'EXPÉRIENCE.....	10
A. Modes de contrôle parlementaire	10
La question de savoir comment sont organisés les contacts formels, indépendamment des contacts (partiellement) politiques, entre les membres des parlements nationaux et les membres du Parlement européen élus au niveau national a été posée aux parlements/chambres.....	11
B. Rapporteurs.....	12
C. Le « carton vert » (dialogue politique renforcé).....	13
D. Trilogues.....	15
E. Mise en commun des priorités parlementaires	17
F. Échange d'informations entre parlements	17
G. Interaction à la COSAC.....	19

Contexte

Ceci est le vingt-cinquième rapport semestriel préparé par le Secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La XXX COSAC a décidé que le Secrétariat de la COSAC doit présenter des rapports semestriels factuels, à publier avant chaque réunion ordinaire de la Conférence. L'objectif de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution dans les procédures et pratiques dans l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire.

Tous les rapports semestriels sont disponibles sur le site Internet de la COSAC sous : <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>

Les trois chapitres du présent rapport semestriel sont fondés sur les informations fournies par les Parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen. La date limite pour répondre au questionnaire pour le 25e rapport semestriel était le 29 mars 2016.

Le sommaire a été adopté par la réunion des Présidents de la COSAC, qui s'est tenue le 8 février 2016 à La Haye.

En règle générale, le Rapport ne mentionne pas tous les parlements ou toutes les chambres dont le cas est pertinent pour chaque question. Des exemples illustratifs sont utilisés à la place.

Des réponses complètes, reçues de 41 Parlements/chambres sur les 41 des 28 États membres et du Parlement européen, se trouvent à l'Annexe sur le site Internet de la COSAC.

Remarque sur les chiffres

Sur les 28 États membres de l'Union européenne, 15 ont un Parlement monocaméral et 13 un Parlement bicaméral. En raison de cette combinaison de systèmes monocaméral et bicaméral, il existe 41 chambres parlementaires nationales dans les 28 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils disposent de systèmes bicaméraux, les Parlements d'Autriche, d'Irlande et d'Espagne ont renvoyé un seul ensemble de réponses au questionnaire.

RÉSUMÉ

CHAPITRE 1 : MODES DE CONTRÔLE NATIONAL ET RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le premier chapitre du 25^e rapport semestriel de la COSAC examine les méthodes et les procédures de contrôle des affaires européennes suivies par les parlements/chambres et s'intéresse plus particulièrement aux formes et aux instruments (nouveaux) de coopération interparlementaire plébiscités et utilisés par les parlements nationaux. Dans ce contexte, le rapport clarifie diverses questions liées aux procédures parlementaires, telles le rôle des rapporteurs, et fait état des expériences des différents parlements nationaux en matière de contrôle parlementaire dans le champ d'application du « carton vert » (dialogue politique renforcé). Il explore également le sujet de la transparence des trilogues et présente les points de vue des parlements en matière de partage de priorités parlementaires, ainsi que des renseignements sur le type de données et de réseaux utilisés par les parlements pour collecter et échanger des informations sur les affaires concernant l'UE. Enfin, il donne un aperçu général des points de vue des parlements sur la meilleure façon d'améliorer les séances plénières de la COSAC et de faciliter davantage le développement du *networking*.

Tous les parlements/chambres à avoir participé au questionnaire ont répondu qu'ils souhaitent jouer un rôle plus ou moins actif ou un rôle très actif au niveau de l'UE. Dans le cadre du contrôle parlementaire d'affaires européennes, une vaste majorité de parlements/chambres a déclaré qu'il est important de tenir les gouvernements respectifs responsables des affaires européennes. Une majorité a également répondu qu'il est important d'influencer la position des gouvernements respectifs et de se concerter activement avec d'autres parlements nationaux, tout en communiquant avec le public sur les affaires relatives à l'UE.

Une majorité de parlements/chambres a indiqué que des contacts formels ont été pris entre des membres du Parlement européen (eurodéputés) et des parlementaires nationaux, sur une base régulière ou irrégulière, certains parlementaires faisant même partie d'une commission des affaires européennes.

La désignation d'un rapporteur pour les dossiers de l'UE est une pratique retenue par une minorité de parlements/chambres ayant répondu au questionnaire. Dans les cas où un rapporteur a été nommé, le mandat de celui-ci consiste à collecter des informations sur des aspects substantiels/techniques d'un dossier européen et à élaborer une prise de position pour le parlement, comme souligné par une majorité de répondants. Une vaste majorité de parlements/chambres à avoir répondu au questionnaire considère que l'échange actif de points de vue entre rapporteurs est utile.

Si quelques parlements/chambres ont répondu ne pas encore avoir adopté de position officielle à l'égard du « carton vert » (dialogue politique renforcé), une majorité des répondants a exprimé son soutien à l'introduction d'un seuil, soit 1/4, soit 1/3 des chambres. Selon les résultats, aucune majorité de parlements/chambres ayant répondu au questionnaire n'est favorable aux propositions visant à instaurer des délais pour participer à un « carton vert » (dialogue politique renforcé) ou à introduire un échéancier pour conclure le processus du « carton vert ». Quinze parlements/chambres ont exprimé le point de vue que la question de la proposition d'un délai doit être laissée à la discrétion du parlement initiateur/de la chambre initiatrice.

À la date de la réception des réponses au questionnaire pour le 25^e rapport semestriel de la COSAC, la vaste majorité des répondants n'avait pas répondu à la consultation publique sur la transparence des trilogues lancés par l'Ombudsman européen dans le cadre de l'affaire en cours OI/8/2015/JAS.

La réponse des parlements/chambres aux consultations qui ont été lancées a plus précisément porté sur le manque de transparence et le besoin d'améliorer celle-ci par la publication des documents de travail des trilogues. La vaste majorité des répondants estime que l'échange d'informations sur les trilogues entre les parlements/chambres est utile pour améliorer le contrôle parlementaire des affaires européennes.

La majorité des répondants a fixé des priorités parlementaires sur la base du programme de travail de la Commission (PTC) de 2016 et quelques-uns ont exprimé l'intention de le faire. Si tous les parlements qui fixent de telles priorités agissent de la sorte, l'aperçu général de 2016 sera partagé entre tous les parlements/chambres et envoyé à la Commission européenne, comme ce fut le cas en 2015 avec l'initiative de la *Tweede Kamer* néerlandaise. Une majorité de répondants qualifie de « plus ou moins utile » ou de « très utile » le fait qu'un tel aperçu général annuel soit réalisé sur la base du PTC, partagé entre les parlements/chambres et envoyé à la Commission européenne et à d'autres institutions européennes. La majorité des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire pense que le parlement de la Présidence tournante, assisté du Secrétariat de la COSAC, doit se voir confier la tâche de compiler les priorités des parlements à partir des informations transmises par chaque parlement national, de partager cette compilation avec tous les parlements/toutes les chambres et de l'envoyer pour information aux institutions européennes.

En ce qui concerne l'utilisation de réseaux spécifiques pour l'échange d'informations entre parlements, le réseau de représentants parlementaires permanents à Bruxelles est utilisé « le plus souvent », suivi des conférences interparlementaires telles COSAC, CFSP/CSDP et SECG. Les réseaux cités les plus souvent comme « jamais utilisés » sont les réseaux sociaux, tels Facebook et Linked-in, et les vidéoconférences. En ce qui concerne le type d'informations partagées, celles échangées le plus fréquemment portent sur les contributions concernant le dialogue politique et la subsidiarité de propositions européennes (« très souvent »), suivies d'informations sur les prises de position parlementaires en matière de dossiers européens. Les informations « jamais » échangées selon les répondants concernent les trilogues, les conclusions de rapporteurs parlementaires et les prises de position des gouvernements nationaux.

À la question de savoir quels aspects de la séance plénière de la COSAC pourraient être améliorés pour faciliter davantage le développement du *networking*, la majorité des répondants a mentionné la séance plénière proprement dite. La majorité des répondants n'envisage pas d'organiser des séances informelles et parallèles au cours de l'une des réunions à venir de la COSAC.

En ce qui concerne les services d'interprétation proposés pendant les séances plénières de la COSAC et en considération des règles de procédures convenues au sein de la COSAC, la majorité des répondants se dit favorable au régime linguistique existant, composé des 24 langues officielles de l'UE.

Les points de vue quant aux meilleures pratiques de certaines assemblées parlementaires dont la COSAC pourrait s'inspirer varient d'un parlement à l'autre. Plusieurs parlements/chambres ont souligné l'importance de ces meilleures pratiques, mais d'autres ont déclaré que la COSAC n'est pas comparable à ces assemblées ou qu'ils ne voient aucune meilleure pratique que la COSAC pourrait adopter.

CHAPITRE 2 : L'ÉTAT DE DROIT ET LE RÔLE DES PARLEMENTS

Le second chapitre du 25^e rapport semestriel porte sur l'État de droit et le rôle et la mission des parlements vis-à-vis de l'État de droit et des droits de l'homme. Il passe en revue les différents comités/organes impliqués dans ces activités et identifie les différentes formes de débat pratiques

dans les parlements/chambres. Ce chapitre expose également la façon dont les parlements utilisent l'expertise et les informations disponibles et leur coopération avec des tiers. Il décrit l'intérêt que portent les parlements nationaux aux organes et mécanismes européens et internationaux et évoque en conclusion les meilleures pratiques et les évolutions probables dans le domaine de l'État de droit et du rôle des parlements.

En ce qui concerne leurs tâches, les parlements/chambres s'attachent activement à élaborer des projets de loi en accord avec les normes de l'État de droit, à ratifier des conventions des droits de l'homme, à appeler l'attention sur des questions relatives à l'État de droit et aux droits de l'homme et à contribuer à un fonctionnement efficace des différentes institutions nationales chargées de la protection de l'État de droit et des droits de l'homme.

À la question de savoir dans quelles formes a lieu l'évaluation des projets d'acte législatif, plus de la moitié des parlements/chambres a répondu ne pas appliquer de critères standardisés ou de liste de contrôle. Beaucoup ont répondu que les projets d'acte législatif font l'objet d'une évaluation préliminaire et qu'ils sont vérifiés par rapport à la Constitution, les accords internationaux garantissant le respect de l'État de droit, inscrit dans ces documents. Selon les réponses données, les organes chargés d'effectuer ce contrôle varient largement d'un État à l'autre (parmi les réponses données figurent entre autres le Comité constitutionnel, la Commission mixte des droits de l'homme et la Commission juridique).

La majorité des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire a indiqué avoir des commissions ou des sous-commissions spécialisées avec un mandat exclusif en matière de droits de l'homme et/ou d'État de droit. La plupart de ces commissions se réunissent régulièrement (une fois par semaine ou toutes les deux semaines) ou se réunissent occasionnellement suite à la présentation d'un ou plusieurs rapports spéciaux. Dans les parlements n'ayant pas ce type de commissions, les questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit sont généralement traitées par des commissions permanentes, principalement les commissions des affaires intérieures, de la justice, des affaires étrangères ou des affaires européennes.

La situation de l'État de droit et des droits de l'homme dans d'autres États membres, dans l'UE dans son ensemble et dans les pays candidats est parfois évoquée dans la plupart des parlements/chambres. Moins de la moitié des répondants débattent souvent de la situation dans leur propre pays et très peu de parlements/chambres n'abordent jamais les questions liées aux droits de l'homme dans d'autres États membres. À la question des débats thématiques récurrents sur l'État de droit national, dont les droits de l'homme, plus d'un tiers des répondants a répondu qu'ils mènent régulièrement de tels débats (principalement sur une base annuelle, suivis d'un rapport spécifique).

La majorité des parlements ayant répondu au questionnaire n'a pas procédé à des études spécifiques sur l'État de droit et les droits de l'homme dans leur pays. Environ deux tiers bénéficient de services de recherche et d'avis d'experts sur les questions des droits de l'homme et de l'État de droit, généralement sous la forme d'équipes internes de chercheurs spécialisés.

Le rapport montre qu'une vaste majorité de parlements/chambres entretient des contacts structurels avec des tiers pour la promotion et la protection de l'État de droit et des droits de l'homme dans leur propre pays, les contacts avec l'Ombudsman étant cités les plus souvent. Les coopérations avec des tiers sont organisées de manières très différentes. De façon générale, elles interviennent entre les tiers et les commissions concernées des parlements/chambres, mais sans exclure la possibilité que des membres individuels puissent établir des contacts avec des tiers. La forme de ces coopérations varie également ; la plupart consistent en des auditions de tiers et en la présence de tiers lors de

séances du parlement/de la chambre afin de présenter des rapports et des conclusions et d'échanger des points de vue avec les parlementaires sur certains sujets. Des informations et des rapports écrits sont également souvent utilisés par les commissions et les membres des parlements/chambres.

À la question de la participation des membres, la plupart des parlements/chambres ont répondu avoir des membres actifs au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et de l'Union interparlementaire (UIP). En plus de ces deux forums, la plupart des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire ont également mentionné l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dans laquelle sont impliqués leurs membres. Les résultats des forums parlementaires internationaux ne sont pas diffusés et examinés par tous les parlements/chambres. Selon le rapport, les recommandations, les résolutions, les rapports et la jurisprudence de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe et du Parlement européen sur l'État de droit et les droits de l'homme sont les plus souvent abordés. En outre, plusieurs parlements/chambres n'examinent pas toujours tous les documents ou ne les examinent que si leur lecture est jugée nécessaire.

À la question des meilleures pratiques des parlements/chambres sur la façon de traiter l'État de droit et les droits de l'homme, de nombreux exemples ont été mis en avant. Parmi les évolutions et les tendances présentant un danger potentiel pour l'État de droit dans l'Union européenne, la question de la crise migratoire et des réfugiés est celle à laquelle les parlements/chambres souhaitent les plus sensibiliser les esprits ces années venir.

Le second chapitre conclut par le rôle possible de la COSAC en tant que plateforme des parlements pour discuter plus souvent de l'État de droit et des droits de l'homme et y sensibiliser les esprits au cours de ces prochaines années. Deux tiers des parlements/chambres ayant participé au questionnaire ont répondu que la COSAC doit jouer ce rôle. La majorité de ces répondants a précisé que la COSAC peut servir de plateforme aux parlements en vue de renforcer le dialogue sur la préservation de l'État de droit. Une minorité a répondu que la COSAC n'est peut-être pas le lieu indiqué pour débattre de ces sujets en raison du risque de doublon avec le travail d'autres institutions ou organes.

CHAPITRE 3 : DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV)

Le troisième chapitre du rapport semestriel de la COSAC présente les points de vue des parlements nationaux sur le rôle qu'ils ont joué jusqu'à présent dans le domaine de la diplomatie parlementaire. Cette enquête s'est concentrée sur la zone géographique concernée par la Politique européenne de voisinage (PEV).

Selon les conclusions du rapport, tous les parlements/toutes les chambres ayant répondu au questionnaire sont engagés dans la diplomatie parlementaire. Les raisons de cet engagement varient, mais la vaste majorité des parlements/chambres ayant répondu cite la défense de valeurs fondamentales (la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme), la promotion de l'entente mutuelle entre les pays et l'échange d'informations et d'expertise.

Si les parlements sont bien engagés dans différentes formes d'activités diplomatiques avec leurs pays voisins, les membres ont surtout reçu et envoyé des délégations parlementaires, par exemple sous la houlette du président ou de vice-présidents ou au niveau des commissions, ont participé à des assemblées et des rencontres parlementaires (telles que celles de l'APCE, de l'OTAN, de l'OSCE et d'autres forums et organes multilatéraux) et ont accueilli des hauts-responsables étrangers (p.ex. des chefs d'État et/ou de gouvernement) ; des rencontres entre des parlementaires et

des ambassadeurs accrédités ont également été mentionnées. La majorité des répondants n'a pas établi d'ensemble de règles pour coordonner les activités en matière de diplomatie parlementaire.

Selon la vaste majorité des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire, les acteurs engagés dans la diplomatie parlementaire vis-à-vis des pays voisins de l'UE sont avant tout le président et/ou les vice-présidents, les commissions des affaires étrangères et les commissions des affaires européennes.

En ce qui concerne la mesure dans laquelle la diplomatie parlementaire est coordonnée avec d'autres acteurs du domaine de la diplomatie des affaires étrangères, les réponses données sont très diverses. Selon les conclusions du rapport, la majorité des répondants collabore souvent avec les acteurs de la diplomatie traditionnelle de la branche exécutive (à savoir avec le gouvernement ou avec les services diplomatiques du gouvernement), un peu plus de la moitié ne coopérant jamais avec le parlement européen. La majorité des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire collabore parfois avec d'autres parlements nationaux au sein de l'UE.

Enfin, ce chapitre présente les meilleures pratiques à l'égard des pays voisins de l'UE, ainsi que les principaux enjeux d'une diplomatie parlementaire efficace selon les parlements. L'enjeu mentionné le plus souvent est la coordination avec la branche exécutive, en particulier en ce qui concerne les priorités, et avec d'autres acteurs internationaux.

CHAPITRE 1 : MODES DE CONTRÔLE NATIONAL ET RETOUR D'EXPÉRIENCE

Développant les idées présentées dans les rapports semestriels précédents, en particulier celles du 22^e rapport semestriel, le premier chapitre du 25^e rapport semestriel de la COSAC porte plus particulièrement sur les systèmes nationaux de contrôle des affaires européennes utilisés par les parlements, ainsi que sur leurs différences.

Il explore notamment les différents modes de contrôle parlementaire et, dans le prolongement du 21^e rapport semestriel, se concentre sur la façon dont les formes et les instruments (existants ou nouveaux) de coopération et de coordination sont utilisés et évalués par les parlements nationaux. Dans ce contexte, il contient des informations sur la nomination de rapporteurs parlementaires pour des dossiers communautaires, ainsi que des informations actuelles sur les prises de position de parlements/chambres au sujet de certains aspects du « carton vert » (dialogue renforcé) sur la base des résultats du 24^e rapport semestriel. Il s'intéresse également plus particulièrement au sujet de la transparence des trilogues. En outre, il présente les points de vue des parlements au sujet du partage de priorités parlementaires au moyen d'un aperçu général annuel de toutes les priorités des parlements sur la base du programme de travail de la Commission, ainsi que des informations sur le type de renseignements et de réseaux utilisés par les parlements pour collecter et échanger des informations sur des sujets touchant à l'UE. Enfin, il donne un aperçu général des points de vue des parlements sur la meilleure façon d'améliorer les séances plénières de la COSAC et de faciliter le développement du *networking*.

A. Modes de contrôle parlementaire¹

Tous les parlements ayant répondu au questionnaire (35) ont indiqué qu'ils ont l'ambition de jouer un rôle actif au niveau de l'UE. Près de la moitié des répondants (17 sur 35) souhaite exercer un rôle très actif, les autres préférant un rôle plus ou moins actif. Dans le cas du *Nationalrat* et du *Bundesrat* autrichiens, le parti des Verts a répondu qu'il souhaite voir le parlement jouer un rôle très actif, un autre parti, le « team Stronach », s'opposant à tout rôle actif du parlement.

En ce qui concerne les activités de contrôle des parlements et les éléments qu'ils doivent prendre en compte dans leur mission de contrôle des affaires étrangères, une vaste majorité (34 sur 38) a déclaré que *la supervision gouvernementale (tenir le gouvernement responsable des affaires européennes)* est importante, seule une minorité (4) la qualifiant de moyennement importante. Une majorité estime que le rôle d'*acteur déterminant des politiques (influencer activement la position gouvernementale dans le domaine communautaire)* (27 répondants sur 38), de *forum public (communiquer avec le public au sujet d'affaires européennes)* (27 sur 38) et de *lieu d'échange actif avec d'autres parlements nationaux* (26 sur 38) est important. Seul/seule un parlement/une chambre estime que l'échange actif avec d'autres parlements nationaux n'est pas important. Quelques parlements/chambres (trois) ont répondu que *le soutien du gouvernement (soutenir la position du gouvernement dans la prise de décision au niveau européen)* n'est pas important, alors que cet aspect est important pour la majorité (20 sur 37)².

Près de la moitié des répondants (17 sur 37) a déclaré que le fait de *jouer un rôle actif à Bruxelles (interagir directement avec les institutions européennes)* est important, ce qui est considéré comme moyennement important par beaucoup d'autres ou même pas important du tout par certains (trois).

¹ Le Parlement européen n'a pas répondu aux questions du premier chapitre parce que celles-ci n'étaient pas applicables.

² Le parti des Verts du *Nationalrat* et du *Bundesrat* autrichiens qualifie d'« important » le fait de déterminer les politiques, le fait d'être un forum public et l'échange d'informations entre parlements nationaux.

La question de savoir comment sont organisés les contacts formels, indépendamment des contacts (partiellement) politiques, entre les membres des parlements nationaux et les membres du Parlement européen élus au niveau national a été posée aux parlements/chambres.

Une majorité des parlements/chambres ayant répondu à la question a expliqué que les contacts formels entre les parlementaires nationaux et leurs homologues européens sont établis par l'organisation de rencontres, régulières ou non. Treize parlements/chambres sur 39 ont répondu que des rencontres régulières sont organisées entre des parlementaires nationaux et européens. L'*Assemblée nationale* française a expliqué que sa commission des affaires européennes organise régulièrement des rencontres avec des parlementaires européens au cours de leur relâche parlementaire, en collaboration avec la commission des affaires étrangères du *Sénat* français. Elle a également mentionné qu'elle favorise ces contacts avec le Parlement européen par l'organisation de rencontres entre les commissions au moyen d'un système de vidéoconférences. Le *House of Lords* du R-U et le *Senát* tchèque ont attiré l'attention sur l'organisation, deux fois par an, de rencontres « tripartites » entre membres des deux chambres et les parlementaires européens. Le *Senát* tchèque a ajouté que les parlementaires européens peuvent participer à la commission des affaires européennes et qu'ils ont droit à une voix consultative. Le *House of Lords* du R-U a ajouté, de son côté, que d'autres contacts *ad hoc* ont lieu, dont des visites de la commission à Bruxelles, des séances de témoignage et des rencontres à Londres. Le *Hrvatski sabor* de Croatie a déclaré que les parlementaires européens sont invités à toutes les sessions de la commission des affaires européennes et qu'ils ont la possibilité d'être invités aux réunions d'autres commissions.

Douze parlements/chambres ont déclaré que ces contacts sont organisés sur une base irrégulière. Aux *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, les parlementaires européens ont également le droit de prendre part aux réunions des commissions des affaires européennes des deux chambres ou de participer à certains débats en séance plénière. Le *Eerste Kamer* néerlandais a expliqué qu'une rencontre annuelle est organisée avec les parlementaires européens dans le cadre d'une visite aux institutions européennes de Bruxelles. La *Camera dei deputati* italienne a souligné que les parlementaires européens sont invités ou entendus par vidéoconférences dans le cadre du contrôle de projets de loi par la commission, en particulier quand ils exercent la fonction de rapporteur sur une loi spécifique.

Quelques parlements/chambres (5 sur 39) ont précisé que les parlementaires européens sont formellement membres de la commission des affaires européennes. Le *Kamra tad-Deputati* de Malte a ajouté que les parlementaires européens sont membres d'office de la commission des affaires étrangères et européennes, mais sans droit de vote.

Dans trois parlements/chambres, les contacts entre parlementaires nationaux et européens sont organisés de façon informelle. Le *Bundesrat* allemand a précisé que toutes les décisions du *Bundesrat* sur des projets de loi de l'UE sont transmises aux parlementaires européens allemands.

En outre, le *Državni zbor* de Slovénie, les deux chambres du parlement polonais, la *Chambre des Députés* du Luxembourg et le *Országgyűlés* hongrois ont souligné que les parlementaires européens peuvent assister aux rencontres des commissions des affaires européennes respectives. Le *Országgyűlés* hongrois et la *Chambre des Députés* luxembourgeoise ont ajouté que les parlementaires européens peuvent également assister aux réunions des comités sectoriels et, dans le cas du parlement hongrois, qu'ils peuvent même assister aux séances plénières si le point à l'ordre du jour concerne des affaires communautaires. Le *Sejm* polonais a répondu que la commission des affaires européennes a invité des parlementaires européens à exercer le rôle de rapporteurs sur les

affaires communautaires les plus importantes. La *Assembleia da República* portugaise a souligné que les contacts sont établis au moyen d'audiences, en vertu de la loi. Le *Cortes Generales* espagnol a répondu que, pour s'acquitter de ses obligations en vertu d'une loi, la commission commune des affaires européennes tient des réunions communes. Le *Riksdag* suédois a déclaré que les contacts ont principalement lieu au moyen de groupes politiques. Il a ajouté que les parlementaires européens ne peuvent pas participer aux débats de la chambre du *Riksdag*, mais qu'ils peuvent être invités à assister aux rencontres des commissions, moyennant une décision en ce sens par la commission concernée.

B. Rapporteurs

Une majorité de parlements/chambres ayant répondu au questionnaire (21 sur 37) a déclaré ne pas nommer de rapporteurs sur des dossiers relatifs à l'UE.

Certains parlements/certaines chambres ont donné des informations supplémentaires sur les dossiers européens pour lesquels des rapporteurs sont nommés³. Le *Senato della Repubblica* italien et le *Državni zbor* slovène ont spécifié que chaque commission permanente nomme un rapporteur pour les questions relevant de leur compétence et que, le cas échéant, le rapporteur doit rendre compte à la commission des affaires européennes. La *Chambre des représentants* belge a expliqué qu'elle a adopté un système désignant, au début de chaque période législative, un « europromoteur » pour chaque commission permanente. Cet « europromoteur » est chargé d'assurer l'implémentation des points de vue, des propositions de résolution, des recommandations et d'autres textes finaux, ainsi que des propositions de procédures règlementaires et d'autres documents émanant de la Commission européenne et envoyés à lui par le secrétariat du comité consultatif. Le *Hungarian Országgyűlés* hongrois a expliqué que des rapporteurs sont nommés pour des dossiers européens de haute importance, mais que leur rôle est informel. Le *Senát* tchèque, la *Camera dei deputati* italienne, le *Bundesrat* allemand, le *Sejm* polonais et le *Senat* roumain ont répondu qu'un rapporteur est nommé pour chaque dossier communautaire traité. Le *Sejm* polonais a ajouté que la nomination de rapporteurs est basée sur les déclarations d'intérêt exprimées par les membres de la commission au début de la législature. Le *Vouli ton Ellinon* grec a expliqué que les membres du gouvernement sont généralement responsables de la présentation d'un dossier communautaire, mais que des parlementaires nationaux sont nommés à titre occasionnel. La *Portuguese Assembleia da República* portugaise a précisé qu'elle vient d'adopter une nouvelle méthode de contrôle, qui doit encore entrer en vigueur.

Une majorité de parlements/chambres nommant un rapporteur a précisé que le mandat du rapporteur consiste généralement à collecter des informations sur des aspects substantiels/techniques d'un dossier communautaire (14 sur 21) et à élaborer une prise de position à l'attention du parlement/de la chambre (14 sur 21). Un grand nombre de parlements/chambres (12 sur 21) a souligné que la collecte d'informations sur les prises de position d'autres parlements/chambres fait également partie du mandat du rapporteur. Près de la moitié des répondants (10 sur 21) a indiqué que les rapporteurs collectent des informations sur les prises de position d'autres États membres. Dans certains parlements/certaines chambres (6 sur 21), les rapporteurs collectent des informations sur les prises de position politiques au sein de leur propre parlement. Le lobbying pour la prise de position de leur propre parlement fait partie du mandat des rapporteurs dans six parlements/chambres sur 21 ayant répondu au questionnaire.

³ Six parlements/chambres ont précisé les dossiers communautaires pour lesquels des rapporteurs ont été nommés. Des références et des titres peuvent être trouvés dans l'annexe au questionnaire.

Le *Senát* tchèque a précisé que le rapporteur doit préparer et présenter un rapport sur le dossier devant la commission des affaires européennes, en y joignant sa proposition de résolution. Il a ajouté que le rapporteur peut exercer toutes les activités évoquées ci-dessus, mais que celles-ci ne constituent pas sa tâche formelle. Le *Bundesrat* allemand a expliqué que le mandat du rapporteur comprend la soumission de demandes en vue de soutenir des recommandations formulées par les commissions permanentes, à condition que la commission sur les questions communautaires soit d'accord avec ces recommandations. Le mandat s'étend au contrôle du suivi que le gouvernement fédéral donne aux prises de position du *Bundesrat* allemand sur des sujets pour lesquels des droits de participation « renforcés » ont été conférés au *Bundesrat*, ainsi qu'à l'examen des réponses de la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique.

Le *House of Lords* britannique a expliqué que des rapporteurs ne sont pas nommés pour des dossiers communautaires individuels, mais que la sous-commission de la commission générale exerce un grand nombre des tâches énoncées ci-dessus. Néanmoins, il a suggéré l'instauration d'un tel mécanisme aux autres membres de parlements nationaux où des rapporteurs ne sont pas nommés. Dans le cas du *House of Lords*, ceci concernerait normalement la présidence de la commission des affaires européennes et les présidences de ses six sous-commissions compétentes.

Une vaste majorité de parlements/chambres ayant répondu au questionnaire (20 sur 22), ainsi que le parti des Verts du *Nationalrat* et du *Bundesrat*⁴ autrichiens, ont indiqué qu'un échange actif entre rapporteurs parlementaires sur des dossiers communautaires constituerait un instrument efficace pour améliorer le contrôle parlementaire au sein de leur propre parlements/chambre.

C. Le « carton vert » (dialogue politique renforcé)

Un tiers des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire (12 sur 36) s'est déclaré favorable à l'instauration d'un seuil minimum pour déclencher un « carton vert » fixé à 1/3. Sept répondants sur 36 préfèrent fixer un seuil à 1/4. Aucun répondant ne s'est déclaré favorable à un seuil de plus de 1/3 ou de moins de 1/4.

Si les deux chambres des parlements allemand, espagnol et britannique, ainsi que le *Tweede Kamer* néerlandais et le *Riksdag* suédois, ont expliqué ils n'ont pas encore adopté de position officielle, le *Sénat* français, le *Eerste Kamer* néerlandais et le *Senato della Repubblica* italien ont estimé qu'il n'est pas nécessaire d'instaurer de seuil. Le *Sénat* français a ajouté privilégier une formule à la fois très flexible et réactive. Pour le *Eerste Kamer* néerlandais, le « carton vert » (dialogue politique renforcé) est une procédure informelle, qui ne nécessite donc pas de seuil. Le *Senato della Repubblica* italien a souligné que le « carton vert » n'est pas une position « collective » et que chaque chambre est libre de transmettre sa prise de position à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique.

Certains parlements/chambres ont proposé un autre seuil. Le *Országgyűlés* hongrois a par exemple proposé un cinquième, la *Camera Deputaților* roumaine indiquant qu'un seuil de 80 % serait nécessaire pour déclencher un « carton vert ». La *Chambre des représentants* belge a exprimé le point de vue que les seuils actuels prévus pour les « cartons jaunes et oranges » doivent être retenus pour éviter toute confusion.

⁴ Les partis de la majorité, le SPÖ et l'ÖVP, n'ont pas répondu à la question.

La commission AFCO du parlement européen s'est félicitée de toutes les initiatives visant à renforcer le dialogue politique avec les parlements nationaux, tout en respectant les compétences des différents acteurs en matière de prise de décisions, comme défini par les traités. Un mécanisme informel permettant à des parlements nationaux de signaler à des institutions compétentes l'importance de prendre une initiative législative dans le cadre d'un sujet donné représenterait certainement une contribution importante en ce sens. De plus, la commission AFCO serait heureuse de recevoir des demandes qui ne se concentrent pas seulement sur une approche défensive, que les mécanismes de contrôle de subsidiarité tendent à encourager

Bien que n'ayant pas adopté de position officielle, le *Sénat* belge a recommandé l'instauration d'un « carton vert » amélioré permettant aux parlements nationaux de soumettre des projets d'actes législatifs à l'UE et de contraindre les institutions européennes de répondre à ces propositions. Si 1/3 des parlements/chambres propose d'adopter une nouvelle législation ou d'amender une législation existante, la procédure prévoirait l'inscription de ce projet de législation à l'ordre du jour de la Commission européenne. La Commission européenne devrait alors expliquer pourquoi le projet proposé a été retenu ou rejeté. Le *Sénat* a fait valoir que le même droit devrait être accordé au Parlement européen.

Moins de la moitié des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire (15 sur 34) a indiqué que la décision fixant la date limite de participation au déclenchement d'un « carton vert » (dialogue politique renforcé) doit être laissée à la discrétion du parlement initiateur/de la chambre initiatrice. Le *Kamra tad-Deputati* maltais a ajouté que ce délai ne doit pas être inférieur à huit semaines, même si la date limite est fixée par le parlement initiateur.

Certains parlements (7 sur 34) se sont déclarés favorables à un délai fixe de huit à douze semaines, deux autres préférant un délai de quatre à seize semaines. Le *Poslanecká sněmovna* tchèque a proposé un délai de dix à douze semaines. Le *Seimas* lituanien a rappelé que la même date limite doit s'appliquer à chaque procédure de « carton vert » (dialogue politique renforcé). Le *House of Commons* du R-U a recommandé des délais suffisamment longs afin que les périodes de relâche parlementaire puissent être prises en compte.

Bien que certains parlements/certaines chambres (11 sur 33) aient indiqué que l'échéancier nécessaire pour conclure le processus du « carton vert » devrait se situer entre seize semaines et six mois, pratiquement la même proportion (9 sur 33) a déclaré que cet échéancier doit être laissé à la discrétion du parlement initiateur/de la chambre initiatrice. Quatre parlements/chambres ont estimé que l'instauration d'une période formelle n'est pas nécessaire. La *Camera Deputaților* roumaine a proposé un échéancier de deux à trois mois.

Près de la moitié des parlements/chambres a répondu de manière très diverse à la question des enseignements qui peuvent être tirés des récentes initiatives relatives à un « carton vert » (dialogue politique renforcé). Si certains parlements/certaines chambres, dont le *Sénat* français, se sont déclarés favorables à la création de ce nouvel instrument, le *House of Lords* britannique, le *Senato della Repubblica* italien et l'*Assemblée nationale* française ont déclaré que cet instrument leur paraît efficace et utile, alors que d'autres parlements/chambres se sont montrés plus réservés, comme le *Poslanecká sněmovna* tchèque, signalant que les parlements s'investiront peut-être difficilement dans l'utilisation de cet instrument. Pour l'*Assembleia da República* portugaise, le « carton vert » représente une contribution importante à un dialogue politique approfondi avec les institutions européennes, alors que pour le *Kamra tad-Deputati* maltais, il contribue de façon positive au cadre législatif de l'UE. Aux yeux du *Državni svet* slovène, le « carton vert » permet aux parlements nationaux de jouer un rôle important au niveau communautaire. Le *House of Lords* britannique, le

Seimas lituanien et le *Országgyűlés* hongrois soulignent que les « cartons verts » doivent porter sur des questions relatives à toute l'Europe, et pas uniquement à un problème national. Le *Tweede Kamer* néerlandais a déclaré que les parlements/chambres déclenchant un tel « carton » doivent communiquer le résultat et le suivi de l'initiative à tous les parlements/toutes les chambres dès l'expiration de la date limite de participation.

Les répondants ont fait état de plusieurs interrogations et préoccupations. Le *Seimas* lituanien, le *Senato della Repubblica* italien et le *Senat* roumain ont rappelé que le nouvel instrument doit être développé sans amender les traités européens et tout en respectant l'équilibre institutionnel. Certains parlements/certaines chambres ont indiqué que des procédures internes doivent être adoptées pour l'intégration de ce nouvel instrument. Alors que la *Chambre des représentants* belge a déclaré que des procédures internes peuvent être adoptées, le *Eerste Kamer* néerlandais a expliqué que l'instrument a soulevé la question de savoir si une commission peut émettre une prise de position au nom de toute la chambre. Le *Riigikogu* estonien a déclaré que son système de contrôle communautaire consiste à réagir à des prises de position du gouvernement et que des réflexions sont donc encore en cours sur la façon d'intégrer ce nouvel instrument dans le système actuel. Le *Sénat* français a signalé qu'il est important d'ajouter un résumé des motivations au texte transmis aux parlements/chambres. Le *Narodno sabranie* bulgare a suggéré de formaliser les réseaux de communication et de développer la question de savoir dans quelle mesure il doit être possible de soumettre des amendements à une initiative de « carton vert ». Alors que le *Kamra tad-Deputati* maltais propose de formuler le texte du « carton vert » dans une langue simple et générale afin d'inciter un maximum de parlements/chambres à participer à la procédure, le *Senát* tchèque a proposé d'utiliser un langage aussi clair et précis que possible, en particulier lorsqu'il s'agit de modifications à des textes de loi existants. Le *Országgyűlés* hongrois a suggéré l'organisation de vidéoconférences pour échanger des informations. Enfin, le *Senato della Repubblica* italien a fait remarquer qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions et qu'il convient d'attendre d'autres initiatives de « carton vert » avant d'évaluer les résultats.

D. Trilogues

Il a été demandé aux parlements/chambres s'ils avaient répondu à la consultation publique sur la transparence des trilogues lancée par le Médiateur européen dans le cadre de son enquête en cours OI/8/2015/JAS, dont la date limite pour la réception des contributions était fixée au 31 mars 2016. La vaste majorité des répondants (33 sur 38) a répondu par la négative.

Cinq parlements/chambres, qui ont donné une réponse positive, ont donné des informations sur les principaux points de leurs réponses respectives à la consultation. Un problème signalé à plusieurs reprises était le manque de transparence et la nécessité de renforcer celle-ci en publiant les documents de travail des trilogues (p.ex. la commission des affaires européennes de l'*Assemblée nationale* française). La commission du *House of Commons* du R-U s'est inquiétée de l'absence de transparence des procédures décisionnelles au sein des trilogues, alors que la commission du *House of Lords* britannique a fait valoir que la transparence des trilogues doit être améliorée, soulignant que les parlements nationaux doivent pouvoir exercer une surveillance et une influence plus importantes sur le processus des trilogues s'ils veulent exercer efficacement leur fonction de contrôle. La commission du *House of Lords* a invité les gouvernements nationaux et le Parlement européen à faire preuve de volonté et d'engagement en vue de partager des informations avec les parlements nationaux et le grand public. Le *Tweede Kamer* néerlandais a précisé que le renforcement de la transparence permet non seulement à la Chambre de mieux surveiller le fonctionnement du gouvernement au sein du Conseil, mais également au grand public de suivre les trilogues et, donc, de renforcer la confiance. Il a également formulé des propositions concernant le

type d'informations à publier, telles que l'ordre du jour des trilogues ou le mandat du Conseil, et la communication des résultats par l'intermédiaire d'un seul site Internet public et convivial. Le *Senat* roumain a répondu que plus de transparence permettrait de renforcer l'obligation des États membres et des institutions européennes de rendre des comptes et de consolider la relation entre les décideurs politiques de l'UE et les citoyens.

La vaste majorité des répondants (29 sur 34) estime que l'échange d'informations sur les trilogues entre les parlements/chambres est un instrument utile pour améliorer le contrôle parlementaire d'affaires européennes.

Le *House of Lords* britannique a déclaré que tout mécanisme de partage d'informations susceptible de faire connaître les processus des trilogues est bénéfique, de la même façon que tout autre mécanisme renforçant le rôle et l'influence des parlements nationaux vis-à-vis du processus des trilogues. Le Parlement européen pourrait également être encouragé à prendre l'initiative et à être plus transparent vis-à-vis de ses activités au sein du processus des trilogues, par exemple en partageant des informations directement avec les parlements nationaux. De la même façon, le *Hrvatski sabor* croate a déclaré que les trilogues sont la partie la moins transparente du processus législatif communautaire et que, de ce fait, toute initiative visant à augmenter cette transparence est la bienvenue.

En ce qui concerne les avantages de cet échange, le *Kamra tad-Deputati* maltais estime que l'échange d'informations entre parlements peut aider les parlements nationaux à suivre les différents stades évolutifs des propositions avant que celles-ci ne deviennent des directives et des règlements contraignants. Aux yeux du *Riigikogu* estonien, les informations concernant les phases finales des trilogues pourraient aider à préparer l'implémentation de la législation communautaire et servir à alimenter la réflexion sur la transposition de la législation communautaire dans les législations nationales. En ce qui concerne le *Sénat* français, ces informations peuvent être utiles au processus de réflexion de la commission des affaires européennes et l'aider à adopter une prise de position sur un texte qu'elle n'aurait normalement pas envisagé d'examiner.

Le *Tweede Kamer* néerlandais a exprimé le point de vue que la combinaison d'informations obtenues de différents réseaux peut permettre aux parlements de reconstituer le puzzle des négociations et de la direction qu'elles prennent. Cet aspect serait particulièrement utile dans le cas de certaines propositions partagées avec plusieurs parlements.

Le *Bundesrat* allemand a déclaré qu'un tel échange permettrait aux parlements/chambres, par l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs, d'exercer une influence sur la position du Conseil au sein de négociations. Selon le *Senato della Repubblica* italien, le partage d'informations améliore la quantité et la qualité des informations, essentielles pour un contrôle efficace.

Quant à la question de savoir qui doit fournir ces informations, le *Országgyűlés* hongrois estime que la Commission européenne étant l'initiatrice principale du processus législatif au sein de tout le processus décisionnel communautaire, celle-ci doit communiquer aux parlements nationaux les informations relatives au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ce qui pourrait largement contribuer à la transparence des trilogues. Le *Senát* tchèque a répondu que les informations sur les trilogues doivent avant tout être données aux parlements par les gouvernements respectifs. Le *Sejm* polonais reconnaît que l'échange d'informations peut améliorer le contrôle des affaires communautaires, soulevant ainsi la question de savoir qui doit fournir des informations aux parlements.

Cependant, le *House of Commons* britannique, bien que reconnaissant l'intérêt d'un partage d'informations, signale que le volume concerné et le rythme auquel les affaires sont traitées ne permettraient qu'un partage occasionnel d'informations.

E. Mise en commun des priorités parlementaires

En 2015, le *Tweede Kamer* néerlandais a présenté une vue d'ensemble des priorités des 16 parlements, basées sur le programme de travail de la Commission (PTC) pour 2015. Cette vue d'ensemble a été partagée avec tous les parlements/chambres et envoyée à la Commission européenne. Cet exercice se répète cette année. Lorsque tous les parlements auront défini ce qu'ils considèrent comme les priorités sur la base du PTC 2016, la vue d'ensemble complète pour 2016 sera partagée avec les autres parlements/chambres et envoyée à la Commission européenne. Dans ce contexte, il a été demandé aux parlements/chambres s'ils ont fixé des priorités sur la base du PTC 2016. Vingt-deux répondants sur 37 ont fixé des priorités, 10 se sont abstenus et 5 ont déclaré avoir l'intention de le faire. Selon la réponse du *Cortes Generales* espagnol, la commission commune des affaires européennes n'a fixé aucun ensemble générique ou abstrait de priorités ; l'organe fixe ses priorités sur une base *ad hoc*, après une analyse systématique de tous les dossiers et du contexte dans lequel ils ont été remis.

Moins de la moitié des répondants (15 sur 37) estime qu'il est moyennement utile de réaliser un rapport annuel de toutes les priorités parlementaires basées sur le programme de travail de la Commission, rapport qui serait partagé avec tous les parlements/chambres et envoyé à la Commission européenne ainsi qu'aux autres institutions européennes. Quatorze répondants ont indiqué que cette initiative serait très utile. Six répondants ne se sont pas prononcés et deux ont déclaré qu'un tel rapport ne serait pas utile du tout.

La majorité des parlements/chambres ayant répondu au questionnaire (26 sur 33) pense que le parlement de la Présidence tournante, assisté du Secrétariat de la COSAC, doit se voir confier la tâche de compiler, à chaque premier semestre de l'année, les priorités des parlements à partir des informations transmises par chaque parlement national, de partager cette compilation avec tous les parlements/chambres et de l'envoyer pour information aux institutions européennes.

F. Échange d'informations entre parlements

Il a été demandé aux parlements/chambres à quelle fréquence (« jamais », « parfois », « très souvent ») ils utilisent des réseaux spécifiques pour collecter et échanger des informations (concernant des questions communautaires) avec d'autres parlements/chambres.

Le réseau de représentants parlementaires permanents à Bruxelles est le réseau utilisé « le plus souvent » (selon 35 répondants sur 39). Le deuxième réseau le plus utilisé (« très souvent » selon 31 répondants sur 39) est celui des conférences interparlementaires, telles COSAC, CFSP/CSDP et SECG. Les réseaux « jamais » utilisés selon les répondants sont les réseaux sociaux – Facebook, Linked-in (29 sur 38) – et les vidéoconférences (24 sur 38).

Question : À quelle fréquence utilisez-vous les réseaux suivants pour collecter et échanger des informations (concernant des questions communautaires) avec d'autres parlements/chambres ?	Jamais	Parfois	Très	Parlements/chambres

			souvent	<i>ayant répondu</i>
Réseaux des représentants permanents à Bruxelles	0	4	35	39
Conférences interparlementaires telles COSAC, CFSP/CSDP et SECG	0	8	31	39
Vidéoconférences	24	14	0	38
Contacts pendant les réunions interparlementaires au Parlement européen	1	30	8	39
Site Internet IPEX (www.ipex.eu)	0	15	24	39
Réunions des groupes et partis politiques	5	29	4	38
Visites de travail en commission auprès d'autres parlements nationaux	3	33	3	39
Visite de travail du personnel administratif	12	26	1	39
Réseaux sociaux : Facebook, LinkedIn	29	8	1	38
Total répondants				39
Répondants n'ayant pas répondu à cette question				0

Parmi les autres réseaux cités par des parlements/chambres figurent les réunions régionales, telles que la réunion des commissions des affaires européennes des parlements nationaux d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie et de Pologne, la conférence des présidents des parlements de la NB8 (Finlande, Suède, Danemark, Norvège, Islande, Lituanie, Lettonie, Estonie) (*Saeima* letton), les réseaux informels entre assistants de membres et assistants de groupes parlementaires (*Bundestag* allemand), ainsi que des contacts informels entre le président, des rapporteurs et des coordinateurs et des délégations *ad hoc* de parlementaires nationaux (Parlement européen).

Il a été demandé aux parlements/chambres quel type d'informations concernant les affaires européennes est échangé avec d'autres parlements/chambres, ainsi qu'à quelle fréquence (« jamais », « parfois », « très souvent »).

Les informations échangées « le plus souvent » selon 20 répondants sur 38 concernent des contributions au dialogue politique et au principe de la subsidiarité. Les informations concernant les prises de position parlementaires sur des dossiers communautaires figurent au deuxième rang des informations partagées « très souvent » (par 12 sur 38). Par contre, les informations qui ne sont « jamais » échangées concernent les trilogues (selon 29 sur 37), les conclusions des rapporteurs parlementaires (selon 23 sur 34) et les prises de position des gouvernements nationaux (selon 18 sur 36).

Question : Quel type d'informations européennes votre parlement/chambre échange-t-il avec les autres parlements/chambres sur les affaires européennes ?				
	Jamais	Parfois	Très souvent	<i>Parlements/chambres ayant répondu</i>
Consultations européennes, Livres verts et blancs	4	30	4	38
Dialogue politique et contributions	0	18	20	38

concernant la subsidiarité de propositions européennes				
Positions des gouvernements	18	18	0	36
Positions parlementaires sur des dossiers européens	1	25	12	38
Informations sur le développement des négociations européennes	14	21	1	36
Conclusions des rapporteurs parlementaires	23	10	1	34
Informations sur les trilogues	29	8	0	37
Témoignages/informations de réunions avec des commissaires ou des parlementaires européens	12	22	3	37
Total répondants				38
Répondants n'ayant pas répondu à cette question				1

Le *Riksdag* suédois a répondu que les informations sont mises à disposition sur IPEX et que, pour ce qui est des positions du gouvernement national et du parlement sur des dossiers communautaires, les représentants basés à Bruxelles fournissent parfois des informations sur demande.

D'autres types d'informations incluent un bref résumé en anglais préparé par le correspondant IPEX, membre du secrétariat de la commission des affaires européennes sur les actualités IPEX, à la suite des réunions avec des membres de la Commission européenne, ainsi que des informations fournies par le représentant permanent par l'intermédiaire du réseau des représentants permanents, à l'occasion de conférences spéciales sur des questions communautaires, telles la Conférence euro-atlantique des présidents de pays des Balkans occidentaux (*Országgyűlés* hongrois).

G. Interaction à la COSAC

Il a été demandé aux parlements/chambres quelles parties de la séance plénière de la COSAC devraient être améliorées pour laisser plus de place au *networking* informel. Sur les 31 répondants, la majorité (22) a mentionné la séance plénière, 12 autres retenant les sessions parallèles informelles ; seuls 8 ont cité les petits déjeuners/déjeuners/diners pendant la COSAC.

À la demande de préciser leur réponse, les répondants ont donné différentes informations ; la plupart ont formulé des commentaires généraux relatifs à l'amélioration des réunions de la COSAC.

Beaucoup de parlements/chambres se sont intéressés à l'ordre du jour des réunions. Parmi les commentaires généraux figure, entre autres, la suggestion de laisser suffisamment de temps pour les débats politiques (*Bundestag* allemand) et davantage de place à la discussion (parti des Verts, *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens). Le *Državni zbor* slovène s'est déclaré favorable à une réduction des points à l'ordre du jour, de façon à ce que tous les participants puissent exprimer leur point de vue sur les sujets débattus. Le *Eduskunta* finnois a déclaré, de son côté, que l'ordre du jour ne devrait pas inclure plus de points que le nombre de points pouvant être abordés dans le laps de temps prévu. Le *House of Lords* britannique a recommandé une réduction du nombre et de la longueur des rapports généraux émanant de la Présidence et de la Commission, ainsi que des présentations de tiers, afin de donner plus de temps aux contributions de délégués. Cette recommandation est partagée par le *House of Commons* britannique, la *Camera* et le *Deputaților* roumains et le *Bundesrat* allemand. Le *House of Lords* britannique préconise en outre des ordres du jour ciblés, avec des sujets de débat spécifiques, incluant peut-être un débat thématique. De son

côté, le *Saeima* letton a fait valoir que des présidents de haut niveau de la Commission européenne doivent toujours participer et partager leurs points de vue. Le *Országgyűlés* hongrois souligne que les textes de la contribution et des conclusions doivent se limiter à l'essentiel et qu'ils ne doivent pas être trop longs. Il recommande d'imposer une longueur maximale aux documents. Le *Narodno sabranie* bulgare a rappelé que les interventions hors sujet ne doivent pas être tolérées et que le nombre d'interventions par participant doit être limité afin de permettre à chacun de participer ; la réduction du temps de parole à moins de deux minutes n'était pas acceptable.

De nombreux parlements/nombreuses chambres se sont plus spécifiquement intéressés aux échanges informels entre délégués. Le *Hrvatski sabor* croate a fait valoir que l'inscription de propositions de loi européennes en cours à l'ordre du jour de chaque séance plénière de la COSAC instaurerait un forum d'échange tant formel qu'informel de points de vue entre parlementaires. Le *Houses of the Oireachtas* irlandais a constaté que l'aspect du *networking* de la COSAC, malgré le fait que la séance plénière pourrait, de manière générale, davantage favoriser une forme d'engagement informel, est parfois limité en raison de la nature officielle et de la durée de la séance plénière et de la réunion des présidents. Le *Tweede Kamer* favorise la recherche de nouvelles manières d'améliorer l'interactivité, par exemple des sessions de travail parallèles, des entrevues et des pauses durant la séance plénière, et a suggéré que les délégations pourraient davantage profiter des possibilités offertes d'organiser des sessions parallèles ou des déjeuners informels. Le *Eerste Kamer* néerlandais s'est déclaré favorable à la création de possibilités de *networking* informel pendant les réunions de la COSAC, soit en facilitant l'organisation, pendant les déjeuners et les pauses-café, de rencontres parallèles sur des sujets spécifiques, soit au moyen de déjeuners ou de diners informels. De la même façon, le *Senato della Repubblica* italien considère que l'organisation d'événements parallèles pendant les sessions plénières de la COSAC constituerait une bonne pratique et a plaidé pour l'élargissement de cette pratique aux rencontres des présidents, ce qui contribuerait à la transformation de la COSAC en une vraie assemblée politique, susceptible de canaliser la pression politique des « ensembles d'intérêts » dans un cadre plus institutionnalisé. Le *Országgyűlés* hongrois considère que des sessions parallèles informelles offrent un excellent cadre à l'échange de points de vue sur d'éventuelles initiatives de déclenchement d'un « carton vert » ou d'un « carton jaune ». D'autres propositions ont porté sur le prolongement du temps prévu pour les débats au cours de la séance plénière, sans procédure formelle d'enregistrement auprès du président (*Kamra tad-Deputati* maltais), sur l'encouragement des participants à mener des discussions plus ouvertes et informelles afin de favoriser un esprit de coopération (*Camera Deputaților* roumaine), non basées sur des « scénarios stricts préparés à l'avance » (*Riigikogu* estonien), et sur une disposition étudiée des places à l'un des repas de chaque rencontre plénière, par exemple en affectant chaque table à un certain groupe de pays afin de favoriser l'interaction et le *networking* (*Riksdag* suédois).

La Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO) a rappelé que les déjeuners de travail se sont révélés peu efficaces pour organiser des discussions fructueuses, alors même que les sujets prévus étaient parfois très importants. Il semble davantage souhaitable d'organiser ces discussions dans le cadre de sessions parallèles thématiques formelles et informelles. Soulignant le manque de temps pour un débat complet sur tous les points inscrits à l'ordre du jour, elle a proposé de prolonger la session, formelle ou informelle, d'une demi-journée ou d'au moins quelques heures

Malgré les commentaires ci-dessous, le *Senat* polonais a déclaré que les réseaux informels actuels fonctionnent bien et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a fait valoir que les forums évoqués ci-dessus suffisent. Le *Senát* tchèque a souligné qu'il n'est pas nécessaire d'améliorer la COSAC pour

qu'elle offre suffisamment d'opportunités aux réseaux informels ; ce n'est pas cet aspect des rencontres de la COSAC qui profiterait d'améliorations.

La majorité des répondants (23 sur 35) n'envisage pas d'organiser des séances informelles et parallèles au cours de l'une des réunions à venir de la COSAC. Les *Houses of the Oireachtas* irlandais ont répondu qu'ils pourraient envisager l'organisation d'une session parallèle informelle, mais pas dans un avenir proche en raison de l'absence de mandat politique. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a déclaré que l'organisation d'une session parallèle informelle pourrait être envisagée si celle-ci s'avère nécessaire.

En réponse à la question de l'organisation des services d'interprétation assurés pendant les sessions plénières de la COSAC et en considération des règles de procédures de la COSAC prévoyant « une interprétation simultanée dans les langues officielles de l'Union européenne fournie pendant les réunions plénières », la majorité des répondants (22 sur 35) s'est déclarée favorable au régime linguistique existant, composé des 24 langues officielles de l'UE, 13 ont répondu que ces services peuvent être assurés à la demande des délégations et seuls sept répondants ont déclaré préférer l'utilisation exclusive du français et de l'anglais, en conformité avec l'assemblée des présidents de la COSAC.

À cet égard, le *Országgyűlés* hongrois a souligné que tous les participants des États membres et des pays candidats et le Parlement européen, ainsi que les invités spéciaux, doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs points de vue et de contribuer activement aux débats, le *Sejm* polonais expliquant que sa réponse vise à réduire les coûts et à faciliter l'organisation des rencontres de la COSAC, mais sans amendement formel des règles de procédure de la COSAC relatives au régime linguistique, chaque parlement ayant droit à des services d'interprétation, mais la présidence n'étant pas tenue d'assurer ces services si certains parlements n'en ont pas besoin.

Il a été demandé aux parlements/chambres de présenter les meilleures pratiques d'autres assemblées interparlementaires, telles l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (NATO PA), l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), susceptibles d'inspirer la COSAC. Les réponses varient largement.

D'une part, plusieurs parlements/chambres ont présenté des meilleures pratiques des assemblées évoquées ci-dessus. Parmi eux, le *House of Lords* britannique a fondé son raisonnement sur le fait qu'il serait peut-être opportun de réexaminer les règles de procédure de la COSAC de façon à fixer des orientations plus claires quant à la conduite des débats. Ces règles de conduite peuvent se fonder sur des règles existantes, par exemple celle de l'APCE. Dans ce contexte, il a été suggéré de fixer, entre autres, des règles plus claires concernant le rôle de la troïka dans la préparation et l'amendement des projets de contribution et de conclusion, les dates limites de soumission des amendements, la durée des interventions et le nombre d'intervenants en rapport avec des amendements et les règles sur l'admissibilité d'amendements oraux. Le *Seimas* lituanien, le *Senato della Repubblica* italien et le *Országgyűlés* hongrois ont suggéré la nomination de rapporteurs. L'*Assembleia da República* portugaise a proposé de suivre les meilleures pratiques suivies par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN pour la constitution de commissions permanentes et l'organisation de visites sur le terrain quand des territoires d'un ou plusieurs États membres sont confrontés à des problèmes à l'échelle communautaire (par exemple la récente crise des réfugiés). Le *Kamra-tad Deputati* maltais a répondu que la COSAC devrait trouver des méthodes adéquates pour donner aux participants plus de temps pour s'impliquer dans les débats, suivant l'exemple de l'APCE où quatre minutes sont réservées pour chaque intervention. Le *Saeima* letton a proposé

d'adopter le système de motions et la limitation du nombre de rapports, conformément aux pratiques de l'APCE. L'invitation d'intervenants externes de haute qualité (*Tweede Kamer* néerlandais) et d'experts internationaux (*Országgyűlés* hongrois) et la préparation de documents préparatoires de qualité (*Tweede Kamer* néerlandais) ont également été proposées.

D'autre part, quelques parlements/chambres ont déclaré estimer que la COSAC n'est pas comparable à ces assemblées ou estiment qu'il n'y a pas de meilleure pratique à suivre. Bien que le *Országgyűlés* hongrois estime qu'il est possible de suivre de meilleures pratiques et ait fait des propositions en ce sens, il a appelé à la prudence en déclarant que les assemblées citées fonctionnent d'une manière plus complexe que la COSAC et qu'une comparaison nécessite une analyse plus approfondie. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et le *Senát* et le *Poslanecká sněmovna* tchèques n'ont pas de meilleures pratiques qui pourraient être adoptées ; le premier a précisé que la COSAC est une assemblée semestrielle de commissions permanentes des affaires européennes des chambres, alors que les autres assemblées sont des assemblées parlementaires tenant des réunions de comités et des réunions plénières, le *Senát* tchèque considérant que la COSAC est un forum interparlementaire plus efficace. Enfin, à la question de savoir si la COSAC est comparable à l'une des assemblées mentionnées en ce qui concerne sa position dans les statuts/le traité et les ressources de son secrétariat, le *Eduskunta* finlandais a souligné la grande force de la COSAC, à savoir la flexibilité permettant à chaque présidence de se consacrer aux questions les plus actuelles.

CHAPITRE 2 : L'ÉTAT DE DROIT ET LE RÔLE DES PARLEMENTS

Le deuxième chapitre du 25^{ème} Rapport semestriel traite du rôle des parlements nationaux dans le maintien et la promotion de l'État de droit tant au niveau des États membres que de l'UE. Dans ce chapitre, le concept d'État de droit est pris au sens large, c'est-à-dire qu'il inclut non seulement le respect des droits de l'homme, mais aussi le respect de normes telles que la légalité, la sécurité juridique, la proscription de l'arbitraire, l'accès à des juges indépendants et impartiaux, la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

S'appuyant sur ces fondamentaux, ce chapitre traite la question de savoir si les Parlements sont engagés dans la gestion des problèmes intérieurs ayant trait à l'État de droit, et quels en sont les forums et les outils. Ce chapitre présente également des informations sur l'implication des Parlements, les débats tenus, le recours aux compétences spécialisées et à l'information, ainsi que l'attention portée par les Parlements nationaux aux institutions et mécanismes européens et internationaux. Enfin, il présente les meilleures pratiques qu'ont indiquées les Parlements en ce qui concerne l'attention portée à l'État de droit et aux droits de l'homme. Il présente également une vue d'ensemble des positions des Parlements sur la question de savoir si la COSAC peut être pour eux une plateforme permettant un dialogue approfondi sur la protection de l'État de droit.

A. Missions des parlements

Si on leur demande s'ils considèrent les questions de primauté du droit, y compris les droits de l'homme, comme relevant de leur mission, tous les Parlements/Chambres ayant répondu, sauf un (38 sur 39), ont indiqué qu'il était de leur mission de rédiger des propositions de loi en appliquant les normes relatives à l'État de droit. Les deux tâches les moins citées sont la surveillance de l'État de droit et des droits de l'homme (manquements aux) dans d'autres pays (24 sur 38), et les enquêtes sur les cas avérés de violation des droits de l'homme dans leur propre pays (21 sur 39).

Question : Que considérez-vous comme relevant des tâches de votre parlement/chambre dans le domaine de l'État de droit, droits de l'homme inclus ?			
	Oui	No n	Parlements/Chambres ayant répondu
Élaborer la législation conformément aux normes de l'État de droit	38	1	39
Ratifier des traités sur les droits de l'homme, signés par l'Exécutif	36	3	39
Soulever des questions relatives à l'État de droit et aux droits de l'homme dans le débat public dans votre propre pays	36	3	39
Contribuer à la création et au bon fonctionnement d'institutions nationales compétentes pour promouvoir et protéger l'État de droit et les droits de l'homme	36	3	39
Contrôler la situation de l'État de droit dans votre propre pays en supervisant l'Exécutif	35	4	39
Surveiller l'État de droit et les droits de l'homme (manquements aux) dans d'autres pays	24	14	38
Enquêter sur les cas avérés de violation des droits de l'homme dans votre propre pays	21	18	39
Total des répondants			39
Répondants ayant omis cette question			0

Plus de la moitié des Parlements/Chambres ayant répondu (23 sur 38 répondants) n'évaluent pas les propositions de loi en fonction d'un ensemble de critères normalisés ou d'une liste de vérifications concernant l'État de droit. Toutefois, d'après la *House of Commons* britannique et le *Bundestag* allemand, l'État de droit est toujours pris en considération. Parmi ceux qui n'utilisent pas un ensemble de critères normalisés ou une liste de vérifications (14 Parlements/Chambres sur 35), certains disposent d'un ensemble de critères internes qu'ils ont rédigé, incluant la légalité, l'efficacité et le bon fonctionnement du projet d'acte législatif (la *Eerste Kamer* néerlandaise), ou utilisent un ensemble de critères préparés par le ministère de la Justice (la *Országgyűlés* hongroise). L'institution chargée de vérifier la compatibilité de la législation avec la primauté du droit varie sensiblement. Ainsi, c'est la Commission constitutionnelle pour le *Riigikogu* estonien, la Commission paritaire des droits de l'homme à la *House of Lords*, tandis que le *Bundesrat* allemand requiert l'opinion de la Commission des Affaires juridiques. Le Parlement européen dépend des analyses d'impact rattachées à tous les projets d'acte législatif de la Commission européenne et, par la suite, continue d'examiner le projet de loi en y impliquant plusieurs acteurs et services, par exemple l'Unité Évaluation de l'impact, le service juridique, les secrétariats des commissions et les présidents de commissions. Cependant, le Parlement européen applique une procédure interne pour vérifier que les propositions de loi respectent la Charte des droits fondamentaux, et il peut exercer une pression, par le biais d'instruments législatifs non contraignants, sur la Commission pour qu'elle intervienne. Pour de nombreux Parlements/Chambres, la vérification est effectuée au début de la procédure législative par rapport à leur constitution et à la législation européenne,⁵ en examinant le projet d'acte législatif (pour le *Senato della Repubblica* italien), ou en présentant un avis préliminaire ou des conclusions (pour le *Sejm* polonais et le *Seimas* lituanien).

B. Commissions parlementaires

Vingt-quatre des Parlements/Chambres (des 38 ayant répondu) ont indiqué avoir des commissions ou sous-commissions spécialisées disposant d'un mandat exclusif pour les droits de l'homme et/ou l'État de droit. Certains Parlements/Chambres ont précisé la teneur du mandat, qui peut comprendre le débat sur les griefs et motions, l'examen des requêtes et autres initiatives adressées par les

⁵ *Riigikogu* estonien, *Eerste Kamer* néerlandaise, *Camera dei deputati* italienne, *Bundesrat* allemand, *Vouli ton Ellinon* grec

citoyens, la mission d'informer les institutions compétentes du Parlement national, le suivi et l'étude des problèmes afin de garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, le suivi de la mise en œuvre des obligations internationales (le *Državni Zbor* slovène), la garantie des droits de l'homme sans aucune discrimination, la mise en œuvre du contrôle parlementaire des institutions publiques appliquant les droits de l'homme (le *Seimas* lituanien). La plupart de ces commissions se rencontrent régulièrement (23 Parlements/Chambres). La plus grande partie de ces commissions ont été créées il y a plusieurs dizaines d'années, essentiellement pour assurer le respect de la constitution du pays, ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions internationales concernées, afin de combattre la discrimination et défendre les droits de l'homme.

Liste des commissions respectives disposant d'un mandat exclusif pour les droits de l'homme avec, si possible, l'année de création de ces commissions, d'après les réponses des Parlements/Chambres :

- Commission pour les pétitions, les droits de l'homme et l'égalité des chances (*Državni Zbor* slovène) ;
- Commission des affaires constitutionnelles et trois commissions permanentes (*Sénat belge*) ;
- Commission paritaire sur les droits de l'homme et Commission constitutionnelle (*House of Lords* britannique), établies respectivement en 1998 et 2001 ;
- Commission des droits de l'homme et des minorités nationales (*Hrvatski sabor* croate), créée en 1992 ;
- Commission des droits civiques et des minorités ethniques (*Seimas* lituanien), créée en 1992 ;
- Commission des confessions religieuses et des droits de l'homme (*Narodno sabranie* bulgare), créée en 2014 ;
- Commission des affaires constitutionnelles, droits, libertés et garanties (*Assembleia da República* portugaise), créée en 1976 ;
- Commission spéciale des droits de l'homme (*Senato della Repubblica* italien), créée en 2001 ;
- Commission de la Justice, de l'Administration publique et des Affaires constitutionnelles et Commission paritaire des droits de l'homme (*House of Commons* britannique) ;
- Commission des Droits de l'homme et des Affaires publiques (*Saeima* lettone), créée en 1993 ;
- Commission de la Constitution (*Riksdag* suédois), créée en 1809 ;
- Commission de la Justice (*Országgyűlés* hongrois) ;
- Commission pour les Droits de l'homme, les Cultes et les Questions de minorités ethniques (*Camera Deputaților* roumaine), créée en 1990 ;
- Commission des Affaires juridiques et constitutionnelles et Commission sur l'Éducation, la Science, la Culture, les Droits de l'Homme et les Pétitions (*Senát* tchèque), créée en 1996 ;
- Commission pour la Justice et les droits de l'homme (*Sejm* polonais) ;
- Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances entre hommes et femmes (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote), créée en 1976 ;
- Commission de la Loi constitutionnelle (*Eduskunta* finlandaise), créée en 1906 ;
- Sous-commission des droits de l'homme (Parlement européen) ;
- Commission de l'égalité, la jeunesse et les droits de l'homme (*Vouli ton Ellinon* grec), créée en 2013 ;
- Commission des droits de l'homme (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens), créée en 1999 ;
- Commission des droits de l'homme et des droits des minorités, Commission des Affaires constitutionnelles (*Národná rada* slovaque).

- Commission des droits de l'homme (créée en 1991), Commission des affaires constitutionnelles, des libertés civiles et du contrôle de l'exécution des jugements de la Cour européenne des droits de l'homme (créée en 2015, *Senat* roumain).

Pour la plupart des Parlements/Chambres, ces commissions permanentes se réunissent au moins une fois par semaine⁶ ou toutes les deux semaines⁷. Pour certains, les activités de ces commissions dépendent de la situation dans le pays et dans le monde. Elles se réunissent en séances extraordinaires en fonction de la situation, en plus de leurs réunions régulières qui sont la plupart du temps liées aux séances plénières des Parlements/Chambres (*Národná rada* slovaque, *Sejm* polonais). Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont indiqué que leurs commissions traitant les questions de droits de l'homme se réunissent de trois à cinq fois par an.

Dans les Parlements/Chambres qui n'ont pas de commission spécialisée, les questions d'état de droit, droits de l'homme inclus, sont traitées dans d'autres commissions permanentes, comme régulièrement la commission sur la Justice pour 11 sur 18 répondants, et incidemment dans la commission des Affaires européennes pour 11 sur 17 répondants.

Question : Si votre Parlement/Chambre n'a pas de commission spécialisée, d'autres commissions (permanentes) sont-elles chargées des questions relatives à l'État de droit et aux droits de l'homme ? À quelle fréquence ?					
	Non/Ne s'applique pas	Incidemment	Régulièrement	Toujours	Parlements/Chambres ayant répondu
Commission de la Justice	1	4	11	2	18
Commission de l'Intérieur	4	4	9	0	17
Commission des Affaires européennes	1	11	5	0	17
Commission des Affaires étrangères	1	9	7	0	17
Commission des Affaires sociales	4	8	2	0	14
Dans toutes les commissions	5	6	4	0	15
Total des répondants					21
Répondants n'ayant pas répondu à cette question					18

Dans certains Parlements/Chambres, d'autres commissions peuvent participer aux discussions concernant les droits de l'homme ou traiter des questions d'état de droit. Dans la plupart des cas, il

⁶ *House of Lords* britannique, *Seimas* lituanien, *Narodno sabranie* bulgare, *Assembleia da República* portugaise, *Senato della Repubblica* italien, *House of Commons* britannique, *Riksdag* suédois, *Országgyűlés* hongrois, *Camera Deputaților* roumaine, *Bundestag* allemand, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Eduskunta* finlandais, *Senat* roumain

⁷ *Sénat* belge, *Hrvatski sabor* croate, *Saeima* lettone, *Senát* tchèque, *Camera dei deputati* italienne, Parlement européen

s'agit des commissions des Affaires constitutionnelles et des commissions de l'Intérieur⁸ ou d'un éventail plus large de commissions sectorielles⁹ et, dans le cas du Parlement européen, de la commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures (LIBE).

C. Débat sur l'État de droit et les droits de l'homme

En ce qui concerne la fréquence des discussions sur les questions de droits de l'homme et d'État de droit sous l'angle des régions traitées, la plupart des Parlements/Chambres ayant répondu ont indiqué discuter parfois de la situation dans un *autre État membre* (35 sur 39), dans *l'UE dans son ensemble* (34 sur 39), dans les *pays candidats à l'adhésion* (33 sur 39) et dans des *pays tiers* (31 sur 39). Des débats sur les questions des droits de l'homme et de l'État de droit dans les Parlements/Chambres de leur propre pays ont lieu souvent (15 Parlements/Chambres), et parfois (22).

Certains répondants ont souligné que ces discussions liées à l'État de droit peuvent être organisées si nécessaire dans une commission appropriée ou dans une réunion plénière sous différentes formes : des questions orales et écrites, des résolutions ou des propositions d'actes législatifs (*Chambre des représentants belge*, *Bundestag* allemand), des débats (*Senát* tchèque), l'examen de pétitions en motions, interpellations et questions au ministres (*Riksdag* suédois) et pendant le processus de ratification des traités d'accession ou des accords d'association (*Országgyűlés* hongrois). D'après le *Senato della Repubblica* italien, les débats peuvent toucher à des sujets spécifiques, tels que les droits des immigrants ou des personnes détenues.

Concernant les débats thématiques récurrents sur la situation au plan national de l'État de droit, droits de l'homme inclus, moins de la moitié des Parlements/Chambres ont indiqué en avoir de façon régulière (15 sur 38). Comme l'ont indiqué les Parlements/Chambres, ces débats se tiennent souvent à un rythme annuel à l'issue de la remise d'un ou de rapport(s) spécifique(s). Dans le cas du *Seimas* lituanien, il s'agit d'un rapport annuel d'activité, pour l'*Eduskunta* finlandais d'un rapport gouvernemental, pour le Parlement européen d'un rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE, et il y a le rapport annuel du Médiateur dans la *Saeima* lettone, le *Hrvatski sabor* croate et l'*Országgyűlés* hongrois. Dans le cas de ce dernier, d'autres rapports venant du président de la Curie, du procureur général ou du président du Bureau national pour la Justice sont également présentés et débattus. Certains/certaines Parlements/Chambres ont indiqué se réunir au cours de l'année à l'occasion de la présentation d'un rapport des institutions d'État (*Državni Zbor* slovène), ou à la demande de leurs membres. À la *Eerste Kamer* néerlandaise, un débat sur la situation de l'État de droit est organisé tous les deux ans.. Le *Bundestag* allemand et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote tiennent ces débats en lien avec les séances plénières.

D. Expertise et information

La majorité des Parlements/Chambres (26 sur 37) n'ont pas initié de recherches sur l'État de droit et les droits de l'homme dans leur propre pays.

Concernant les connaissances et les informations en matière d'État de droit, on a demandé aux Parlements/Chambres si des services de recherche auxiliaires et des avis d'expert existent, et s'ils disposent des ressources nécessaires sur les questions des droits de l'homme et de l'État de droit. Près des deux tiers des Parlements/Chambres (26 sur 29) ont répondu qu'ils disposent de ces

⁸ *Riigikogu* estonien, la *Chambre des représentants belge*, les *Cortes Generales* et *Senado* espagnols

⁹ *Seimas* lituanien, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Tweede Kamer* néerlandaise, *Bundesrat* allemand, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Državni Zbor* slovène

services et d'avis d'expert. Pour la plupart d'entre eux (21 sur 27), ces services et conseils sont fournis par une équipe spécialisée de recherche en interne. Pour 13 Parlements/Chambres, les services de recherche et d'avis d'expert sont fournis en externe, ne nécessitant pas de budget. Seuls huit Parlements/Chambres font appel à des équipes de recherche spécialisées externes.

À la question concernant les contacts structurels avec des tiers pour la promotion et la protection de l'État de droit et des droits de l'homme dans leur pays, 31 sur 37 des Parlements/Chambres ayant répondu ont indiqué entretenir des contacts structurels avec le Médiateur. Voici dans l'ordre décroissant les contacts entretenus avec des tiers : les institutions nationales pour les droits de l'homme (21 sur 33), les ONG des droits de l'homme (23 sur 36), des juges (18 sur 35), des avocats (17 sur 35), des groupes de réflexion (16 sur 35), ou des chercheurs spécialisés dans la question des droits de l'homme (16 sur 35). Les médias sont les moins mentionnés (14 sur 34).

La *Houses of the Oireachtas* irlandaise et la *Eerste Kamer* ont ajouté qu'elles entretiennent également des contacts structurels avec les citoyens, tandis que la *Chambre des représentants* belge a mentionné le Conseil supérieur de la Justice comme un tiers. La *Tweede Kamer* néerlandaise a encore ajouté qu'elle entretient, pour sa part, des relations avec l'Ordre des Avocats. Enfin, la Commission Libertés Civiles, Justice et Affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a indiqué qu'elle entretient des relations avec les membres de l'APCE, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise.

Les réponses des Parlements/Chambres, en expliquant la nature de cette coopération avec des tiers, montrent qu'il y a différentes manières dont cela est organisé. En général, la coopération (ou l'échange d'informations) s'établit entre les tiers et les commissions concernées des Parlements/Chambres, mais elle n'exclut pas la possibilité, pour les membres, d'établir des relations avec ces parties à titre individuel. Ces réponses montrent aussi que cette coopération est façonnée de différentes manières. La manière la plus mentionnée est la pratique d'auditions avec des tiers et la participation de ces tiers aux réunions qui ont lieu dans les Parlements/Chambres pour la présentation de rapports, conclusions et pour procéder à des échanges de vue avec leurs membres sur des sujets précis. Plusieurs Parlements/Chambres ont également nommé l'utilisation par les commissions et les parlementaires de rapports et de communications par écrit, tels que les rapports annuels venant de tiers.

Certains Parlements/Chambres ont apporté des précisions sur leur coopération avec le Médiateur, coopération qui implique par exemple la discussion des rapports annuels du Médiateur dans leur Parlement/Chambre. L'*Eduskunta* finlandais a souligné que le Médiateur, auquel le Centre finlandais des droits de l'homme est rattaché, est un acteur indépendant, rattaché à l'*Eduskunta*, et auquel il rend des comptes.

Le Parlement européen a mentionné l'existence de relations plus « structurelles » avec le Médiateur européen qui est élu par le Parlement européen et soumet à celui-ci un rapport annuel sur ses activités. Des relations de ce type existent également avec les membres de l'APCE, avec lesquels la coopération a été expressément prévue par le règlement intérieur du Parlement européen. De son côté, le *Riksdag* suédois a mentionné la publication d'un rapport annuel. Conformément à la constitution suédoise, il élit des médiateurs chargés de superviser l'application de la législation et autres règlements dans les activités publiques. Leur contrôle s'exerce sur les cours de justice et autres autorités publiques, ainsi que sur les responsables de ces institutions.

La *Kamra tad-Deputati* maltaise a indiqué que le Médiateur est, dans son cas, une institution autonome responsable devant le Parlement. Outre la discussion autour du rapport annuel devant la

Chambre, un Plan de médiation (cadre de travail et projet d'état prévisionnel des finances au Bureau du Médiateur) est également présenté à la Commission économique avant d'être approuvé par la Chambre.

La *Camera Deputaților* roumaine a fait mention de contacts entre ses commissions concernées et le Médiateur pour les cas concernant les droits de l'homme, et de sa sous-commission parlementaire chargée du contrôle de l'exécution des jugements pris par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour la violation de la Convention des droits de l'homme par l'État roumain. Cette commission tient des audiences régulières publiques et des consultations avec les commissions interministérielles, ainsi que plusieurs réunions avec les membres du Gouvernement dans le cadre du contrôle parlementaire sur l'exécution des jugements de la CEDH.

Le *Sejm* polonais a expliqué qu'il élit et nomme différents responsables, tels que les vice-présidents et les membres du Tribunal d'État, les juges du Tribunal constitutionnel, les membres du Conseil de Politique monétaire et les membres du Conseil national de la Radiodiffusion, ainsi que les députés du *Sejm* qui siègent au Conseil national de la Justice, et les députés du *Sejm* siégeant au Conseil national des Procureurs. Il a ajouté qu'il nomme et révoque, dans les cas précisés statutairement, le président du Bureau suprême de Contrôle, le Défenseur des droits de l'homme et le Médiateur des Enfants, ainsi que l'Inspecteur général pour la Protection des Données personnelles.

Le *Hrvatski sabor* croate a indiqué que la Commission sur les droits de l'homme et des minorités dispose de quatre membres nommés, représentatifs des différentes communautés religieuses et ONG actives sur le terrain des droits de l'homme. Ils disposent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes devoirs que les parlementaires (qui sont membres de la Commission), à l'exception du droit de vote et de la possibilité d'adopter des décisions.

E. Attention des parlements nationaux aux organismes / mécanismes

Pour évaluer le respect de l'État de droit et des droits de l'homme dans des pays spécifiques, différents mécanismes nationaux et internationaux ont été mis en place, comme le Conseil de l'Europe ou les organismes des Nations unies (par le biais de rapports sur un pays ou des cas individuels).

À la question concernant le niveau d'activité de leurs membres dans les cercles parlementaires internationaux de l'APCE (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) et de l'Union interparlementaire (UIP), tous/toutes les Parlements/Chambres (36), à l'exception d'un seul (pas de membres actifs à l'APCE), ont répondu de façon positive. Outre ces deux espaces de discussion, 18 des 21 Parlements/Chambres ont également mentionné l'assemblée parlementaire de l'OSCE comme espace public où leurs membres sont actifs. Seuls quatre Parlements/Chambres y ont ajouté l'assemblée parlementaire de l'OTAN. Les autres espaces de discussions mentionnés, dont le plus cité est l'AP de l'Union pour la Méditerranée, sont axés sur une région particulière.

Tous les Parlements/Chambres ne diffusent pas et ne discutent pas les résultats (résolutions, recommandations, contributions, etc.) de ces forums parlementaires internationaux dans lesquels leurs membres sont actifs. Alors que 25 des 36 Parlements/Chambres le font pour l'APCE, seuls 17 sur 36 diffusent les résultats de l'UIP et en discutent. Certains Parlements/Chambres ont expliqué que, bien que les résultats soient mis à la disposition des membres intéressés et/ou diffusés à plus large échelle, ils ne font pas systématiquement/habituellement l'objet d'une discussion.

Les Parlements/Chambres ont également été interrogés sur leur examen des recommandations, résolutions, rapports et/ou de la jurisprudence concernant l'État de droit et les droits de l'homme, venant des acteurs suivants :

- Commission européenne (30 sur 35)
- Conseil de l'Europe : Conseil des ministres, Commissaire aux droits de l'homme, Commission de Venise ou Cour européenne des droits de l'homme (28 sur 34)
- Parlement européen (27 sur 34)
- Nations Unies : l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme (24 sur 32)
- Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (24 sur 33)

Plusieurs Parlements¹⁰ ont indiqué que tous les documents ne font pas toujours l'objet d'une discussion. Des discussions ont lieu uniquement si les acteurs concernés dans les Parlements/Chambres l'estiment nécessaire.

La *Chambre des représentants* belge a en outre indiqué que les données sur les droits de l'homme et la primauté du droit sont communiquées à l'ensemble de la Chambre et discutées lorsque cela est jugé nécessaire. Par ailleurs, le Gouvernement présente un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme dans les pays partenaires des programmes de coopération de développement belges.

Le *Bundestag* allemand a mentionné l'existence d'une Commission parlementaire pour les Forces armées, qui agit de sa propre initiative en cas de circonstances suggérant des violations des droits fondamentaux des employés ou des violations du principe de « innere Führung » (formation morale et civique). Les rapports annuels font l'objet d'un débat parlementaire.

F. En conclusion

Meilleures pratiques

Concernant les meilleures pratiques se rapportant à l'État de droit et les droits de l'homme que les Parlements/Chambres répondants souhaitent souligner, certains répondants ont fait référence à leur coopération avec des tiers, tels que le Médiateur, comme mentionné précédemment. De plus, le *Sénat* français a indiqué que la Commission des Lois, la Commission des Affaires européennes et la Commission des Affaires étrangères sont chargées des questions relatives aux droits de l'homme, respectivement au niveau national, européen et international.

La *House of Commons* britannique a indiqué que l'ensemble des lois du Parlement est examiné par la Commission paritaire des droits de l'homme, laquelle vérifie sa conformité avec les droits de l'homme, y compris les droits inscrits à la Convention européenne des droits de l'homme CEDH et protégés par la loi britannique sur les droits de l'homme de 1998, le droit commun relatif aux libertés et droits fondamentaux, ainsi que les droits de l'homme inclus dans d'autres règlements internationaux auxquels le Royaume-Uni se soumet.

Le *Hrvatski sabor* croate a mentionné les réunions mixtes des commissions parlementaires concernées et du Représentant croate auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, réunions destinées à discuter de la position de la Croatie et de la mise en œuvre des décisions de la Cour concernant la Croatie.

¹⁰ *Državni zbor* slovène, *House of Lords* et *House of Commons* britanniques, *Chambre des représentants* belge, *Országgyűlés* hongrois, *Senát* tchèque, Parlement européen, *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens

Le *Seimas* lituanien a indiqué que les commissions concernées examinent les rapports des institutions publiques et des institutions des droits de l'homme, établis par le *Seimas*, ainsi que les avant-projets pour l'amélioration du travail de ces institutions. La Commission des droits de l'homme a soumis des propositions au *Seimas* sur les activités des institutions de médiation par exemple et en collaboration étroite avec ces institutions. Elle a également collaboré avec d'autres institutions parajuridictionnelles de l'Inspection nationale de la protection des données et avec l'Autorité nationale de protection des droits des consommateurs. Les commissions s'attachent particulièrement à la coopération avec les organisations non gouvernementales tant dans la phase d'élaboration des amendements législatifs que lors de réflexion sur des améliorations à apporter en faveur des droits de l'homme. Elles examinent également minutieusement les actions du Gouvernement relatives à la mise en place des dispositions des différentes conventions internationales dont la Lituanie est signataire.

Depuis 2014, la *Eerste Kamer* néerlandaise organise tous les deux ans un débat sur l'État de droit aux Pays-Bas en séance plénière. Un débat aussi vaste, en dehors d'une proposition législative spécifique, lui offre la possibilité d'examiner et de prendre en compte l'impact de l'accumulation constitutionnelle et l'implication en matière de primauté des lois déjà acceptées et des projets à examiner, de réfléchir sur les tendances sociétales et politiques dans le domaine de l'État de droit et des droits de l'homme, et de réévaluer le statu quo sur l'État de droit aux Pays-Bas. Ces débats sont précédés d'auditions d'experts, lesquels sont des universitaires ou des professionnels de terrain. Ces débats ont conduit les ministres responsables à prendre des engagements visant à renforcer et/ou à sauvegarder la primauté du droit. Le Sénat a par la suite contrôlé le suivi de ces engagements. Le Sénat tient également des séances plénières thématiques à régularité variable autour de la question de l'État de droit.

La *Assembleia da República* portugaise a partagé la pratique de sa Commission des Affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties. Cette commission a présenté au président du Parlement portugais une proposition pour la remise d'un prix des droits de l'homme, afin de récompenser le mérite d'actions menées par des organisations non gouvernementales ou le travail de recherche, scientifique, journalistique ou audiovisuel, qui a contribué à la promotion et au respect des droits de l'homme, ou à la dénonciation des violations des droits de l'homme au Portugal et à l'étranger.

Le *Senato della Repubblica* italien a évoqué l'établissement, au début de chaque législature depuis 2001, d'une Commission spéciale des droits de l'homme. Le *Bundestag* allemand a mentionné sa Commission des droits de l'homme et le devoir de transparence auquel le gouvernement fédéral est soumis en ce qui concerne sa politique des droits de l'homme dans les relations internationales, ainsi que l'état général de la liberté de culte. Les membres de la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire ont lancé la campagne « les parlementaires protègent les parlementaires » (les parlementaires en sécurité doivent aider les parlementaires en danger dans les autres pays), remplissant ainsi son engagement à contribuer à la protection et à la promotion des droits de l'homme dans le cadre de l'UIP.

Le *Riksdag* suédois a évoqué la possibilité pour les commissions d'initier des suivis et des évaluations du respect de l'État de droit et des droits de l'homme, d'inviter des chercheurs à prendre part à des audiences publiques, et d'établir des vues d'ensemble et des inventaires des recherches menées au sein de leurs domaines de compétences respectifs.

Comme l'a indiqué le *Országgyűlés* hongrois, le ministère de la Justice présente un rapport annuel sur le nombre de requêtes concernant la Hongrie à la Cour européenne des droits de l'homme

(CEDH), ainsi que sur l'exécution des jugements de la CEDH par les autorités nationales hongroises. Ce rapport est débattu lors d'une réunion ouverte et publique de la Commission de la Justice.

La *Camera Deputaţilor* roumaine a souligné que, conformément à l'article 112 de la constitution roumaine, la sous-commission contrôlant l'exécution des jugements de la CEDH envoie des demandes, questions et interpellations aux membres du Gouvernement, au président de l'Autorité nationale pour la restitution des propriétés, à l'agent gouvernemental roumain de la CEDH et à d'autres autorités publiques, concernant des questions relatives aux droits de l'homme. Le Bureau de l'agent gouvernemental responsable de l'exécution des jugements de la CEDH est obligé de présenter régulièrement à la sous-commission des informations sur les jugements à exécuter.

La Sous-commission du Parlement européen pour les droits de l'homme (DROI) a indiqué que le Parlement européen adopte chaque mois trois résolutions concernant des situations d'urgence qui présentent des atteintes aux droits de l'homme, à la démocratie ou à l'État de droit dans des pays tiers. Ceci permet au Parlement de réagir à la fois aux situations dans les pays tiers et aux politiques adoptées par les institutions exécutives de l'UE à l'égard de ces situations et des pays tiers en question. Par la suite, la Sous-commission a pris l'habitude de tenir des séances de suivi *in camera*, au cours desquelles le Service européen pour l'action extérieure et la Commission européenne sont invités à présenter les actions entreprises en réponse aux inquiétudes du Parlement dont il a fait part à travers des résolutions.

Développements et tendances

Les Parlements/Chambres ont également été interrogés sur d'éventuels développements et tendances qui pourraient présenter un danger pour l'État de droit dans les États membres de l'UE, et sur lesquels ils souhaitaient attirer particulièrement l'attention dans les années à venir. Treize Parlements/Chambres ont présenté leurs positions.

La crise des migrants et des réfugiés ont été les sujets les plus mentionnés. Parmi ces Parlements/Chambres qui ont mentionné ce sujet, le *Seimas* lituanien a indiqué que la crise actuelle des migrants pouvait aggraver les difficultés relatives à la libre circulation des personnes, la garantie des droits des demandeurs d'asiles, ou les garanties sociales. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a ajouté à cela les développements de problèmes touchant les femmes, les enfants, les personnes âgées et les groupes vulnérables. Le droit des minorités a également été évoqué par la *Tweede Kamer* néerlandaise. La *Eerste Kamer* néerlandaise a exprimé la nécessité d'éviter que les réfugiés et immigrants soient traités comme des citoyens de second rang. Le *Senato della Repubblica* italien a mentionné les mesures prises par certains États concernant le traitement des réfugiés, la suspension de Schengen, la liberté de la presse ainsi que par la Cour constitutionnelle, mesures qui ne sont pas conformes aux principes et valeurs de l'UE. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, outre la crise des réfugiés et le terrorisme¹¹, a mentionné l'indépendance de la justice, la liberté de la presse et les questions des droits de l'homme¹².

La *Tweede Kamer* néerlandaise a mentionné les développements dans l'indépendance des médias et de la justice, la neutralité de la toile et la liberté sur Internet, les droits à un procès équitable dans l'UE, la lutte contre la corruption et l'équilibre entre la protection des droits fondamentaux et la lutte

¹¹ Mentionné par le Parti vert.

¹² Mentionné par le SPÖ et le ÖVP.

efficace contre le terrorisme. La lutte contre le terrorisme et la protection des données personnelles ont également été mentionnées par le *Sénat* français et par la *Houses of the Oireachtas* irlandaise. La *Eerste Kamer* a nommé la protection juridique et la protection de la vie privée de chaque citoyen dans les processus de numérisation, soulignant également la nécessité de faire respecter la liberté de la presse en Europe et chez ses voisins.

L'*Assembleia da República* portugaise a indiqué que sa Commission des Affaires européennes suit avec inquiétude la montée des parties radicales et xénophobes au niveau européen.

La *House of Commons* britannique a défendu l'idée que l'État de droit est fondamental pour les nations démocratiques. L'État de droit dépend du respect mutuel entre les cours de justice et les institutions démocratiques, et de la reconnaissance mutuelle des droits et compétences de chacun. À son avis, l'équilibre délicat qui permet à l'État de droit de s'épanouir peut être perturbé par l'impression qu'un parti ne respecte pas la fonction même d'un autre. De même, elle a ajouté que certains pays n'observent pas suffisamment la primauté du droit. La loi sur les droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux ne peuvent constituer l'unique grille de lecture des droits de l'homme, et pourraient même être contre-productives, notamment dans le cas du terrorisme.

La *Camera Deputaţilor* roumaine a déclaré que l'État de droit implique l'application de la loi nationale et de la législation communautaire, tout en notant que la mise en œuvre n'est pas réalisée de manière satisfaisante dans de nombreux États membres qui bénéficient de démocraties anciennes et consolidées, et de ressources financières et administratives suffisantes. Elle en veut pour exemple le fait que seules 40% des obligations de quitter le territoire sont réellement appliquées.

La Commission LIBE du Parlement européen a mentionné ses travaux sur les moyens de renforcer les outils communautaires existants dans ce domaine, en se référant aux facteurs et indicateurs disponibles et en faisant preuve d'objectivité. Dans ce contexte, l'idée d'un modèle européen de gouvernance avait été avancée, incluant un certain nombre d'éléments, toujours en cours de discussion, dont la corrélation était importante pour éviter la dégradation d'un système où le droit prévaut.

Au *Eduskunta* finlandais, la commission concernée ne voit pas la nécessité de jouer un rôle actif, mais suit attentivement les initiatives prises par la Commission européenne sur la base de l'article 7 du TFUE.

Vingt-quatre Parlements/Chambres sur 36 ont répondu que la COSAC devait être pour les Parlements une plateforme permettant de discuter plus souvent de l'État de droit et des droits de l'homme dans l'UE, plateforme permettant une sensibilisation à ces questions dans les années à venir. Parmi ces Parlements/Chambres, les 3/4 ont répondu que la COSAC pourrait servir de plateforme aux parlements pour instaurer un dialogue approfondi sur la sauvegarde de l'État de droit, par exemple en travaillant à une entente mutuelle en conformité avec l'État de droit.

En revanche, sept Parlements/Chambres ont indiqué que la COSAC pourrait ne pas être le meilleur lieu pour discuter de ces sujets, évoquant le risque de doublon avec le travail d'institutions existantes, telles que l'APCE.

CHAPITRE 3 : DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV)

La diplomatie parlementaire peut être décrite comme « l'ensemble des activités internationales menées par les parlementaires afin d'accroître l'entente mutuelle entre les pays, de s'aider mutuellement à améliorer le contrôle sur les gouvernements ainsi que la représentation d'un peuple, et d'accroître la légitimité démocratique des institutions intergouvernementales »¹³. Dans ce contexte, le troisième chapitre du rapport semestriel de la COSAC présente les positions des Parlements nationaux sur le rôle qu'ils ont joué jusqu'à maintenant dans le domaine des activités, en particulier les raisons et les objectifs, les institutions et les réseaux multilatéraux et bilatéraux utilisés, les acteurs engagés dans de telles activités, l'existence de règles ou de lignes directrices sur lesquelles sont basées les activités du Parlement, et le niveau de coordination avec les autres acteurs. Il présente également les meilleures pratiques à l'égard des pays voisins de l'UE ainsi que les difficultés qui se dressent devant une diplomatie parlementaire effective, difficultés mises en lumière par les Parlements. La portée géographique de l'exercice se concentre sur la zone concernée par la Politique européenne de voisinage (PEV).

A. Modes d'engagement des Parlements dans la diplomatie parlementaire

La totalité des 39 Parlements/Chambres a répondu positivement à la question générale concernant leur engagement dans une diplomatie parlementaire.

Les Parlements/Chambres ont précisé leurs activités dans ce domaine, donnant ainsi un aperçu plus détaillé et plus diversifié de la situation.

Concernant les raisons de leur engagement dans une diplomatie parlementaire, la grande majorité des Parlements/Chambres ayant répondu (36 Parlements/Chambres) ont indiqué que la promotion des valeurs fondamentales (démocratie, État de droit et droits de l'homme) constituait l'objectif premier de leur action dans ce domaine, ainsi que l'augmentation de la compréhension mutuelle entre les pays (34 répondants), et l'échange d'informations et de savoir-faire (32 Parlements/Chambres).

Venaient ensuite les objectifs suivants : promouvoir l'entente mutuelle dans les situations de conflit (23 répondants), être mieux informé et préparé à surveiller la politique étrangère de leur Gouvernement (21 répondants), soutenir la politique étrangère de leur Gouvernement (19 répondants) et assister les autres parlements dans la surveillance de leur Exécutif, de leur Législatif et de leur représentation parlementaire (18 répondants). Treize Parlements/Chambres ont indiqué que leur objectif était d'influencer la politique étrangère.

Concernant les différentes formes d'activité diplomatiques à l'égard des pays voisins de l'UE, leurs membres sont, la plupart de temps, chargés de recevoir et d'envoyer des délégations parlementaires, conduites par exemple par le Président ou le Vice-président, au niveau du Parlement même ou d'une Commission parlementaire (38 sur 39 répondants). Un nombre semblable (37 sur 39) a indiqué que leurs membres prennent une part active dans les assemblées et réunions interparlementaires (à savoir l'APCE, l'AP de l'OTAN, l'OSCE et d'autres institutions et cercles). La réception de personnalités de haut rang (comme des chefs d'État et/ou de Gouvernement), et 36 d'entre eux ont mentionné les entretiens entre les parlementaires et les ambassadeurs accrédités. Un tiers (13 sur 39) a mentionné la résolution de conflit par le biais de réunions bilatérales ou de réunions des organisations interparlementaires. En outre, la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a mentionné la possibilité qu'ont les partis politiques d'organiser et d'ouvrir la voie à des activités indépendantes des activités soutenues par le Service parlementaire. Le Parlement européen a mentionné les

¹³ F W Weisglas and G. de Boer, 'Parliamentary Diplomacy' (2007) 2 *The Hague Journal of Diplomacy* 93, 93-94.

activités des délégations interparlementaires permanentes établies sur la base des accords avec les pays tiers et des accords multilatéraux, ainsi que les actions de soutien à la démocratie parlementaire.

Question : La diplomatie parlementaire tournée vers les pays voisins de l'UE peut revêtir de nombreuses formes. Si les membres de votre Parlement/Chambre sont engagés dans de telles activités diplomatiques, quelles sont-elles ?	
Forme d'activité diplomatique	Parlements/Chambres Répondants
Recevoir et envoyer des délégations parlementaires, conduites par exemple par le président ou les vice-présidents ou menées au niveau des commissions	38
Participation active aux assemblées et réunions interparlementaires, telles que celles de l'APCE, de l'OTAN, de l'OSCE, et autres	37
Recevoir des hauts-responsables étrangers (comme des chefs d'État ou de Gouvernement)	37
Réunions entre les parlementaires et les ambassadeurs accrédités	36
Groupes d'amitié bilatérale	33
Représentants aux processus de paix ou observateurs électoraux	33
Organiser ou assister à des colloques internationaux	30
Assistance technique et de renforcement des moyens (échange de savoir-faire) entre les parlements	29
Contacts avec la société civile internationale (universitaires, ONG, mouvements de jeunes)	23
Assister à des réunions de parti transnationales	22
Résolution de conflit par le biais de réunions bilatérales ou de réunions d'organisations interparlementaires	13
Autre	2
Total des répondants	39
Répondants ayant omis cette question	0

En outre, certains/certaines Parlements/Chambres répondant(e)s ont fait part de commentaires d'ordre général sur ce sujet. Ainsi, la *House of Lords* britannique a mentionné la création à venir d'une Commission des relations internationales (IRC) pour la session parlementaire 2016-2017. L'*Assembleia da República* portugaise a mentionné l'adoption de la résolution n° 64/2015 – Principes directeurs de la révision de la Politique européenne de voisinage et de sa position sur la stratégie globale de l'UE telle que transmise au Haut Représentant. La *Chambre des représentants* belge a mentionné sa collaboration avec les Parlements de plusieurs pays tiers dans lesquels le multilinguisme est un élément important. Le *Riksdag* suédois a souligné son contrôle actif sur la PEV, et a fait part de l'examen en cours de plusieurs documents soumis à consultation, à savoir 'Vers une nouvelle politique européenne de voisinage'¹⁴ et 'Analyse de la communication de la Politique européenne de voisinage'¹⁵.

Quant aux acteurs des Parlements/Chambres essentiellement engagés dans la diplomatie parlementaire à l'égard des pays voisins de l'UE, 35 ont mentionné le Président et/ou les vice-présidents, 32 ont mentionné la Commission des Affaires étrangères et 31 la Commission des Affaires européennes. Vingt-six répondants ont indiqué des membres individuels, 25 les présidents des Commissions permanentes, un peu moins de la moitié (19 sur 39) a indiqué des commissions spécialisées, et 11 répondants ont mentionné les partis politiques. La *House of Commons*

¹⁴ JOIN(2015) 6 final

¹⁵ JOIN(2015) 50 final

britannique a mentionné le personnel parlementaire, le *Vouli ton Ellinon* grec a mentionné pour sa part les groupes d'amitié parlementaire.

À la question concernant l'existence d'un ensemble de règles cadrant l'entrée en diplomatie parlementaire (à savoir des règles de procédure ou des orientations) afin de coordonner les activités au niveau politique, un tiers (douze sur 36) a répondu par l'affirmative. Vingt-quatre Parlements/Chambres ont répondu n'avoir pas établi de règles pour coordonner les activités de leur diplomatie.

À la question du contenu de ces règles de procédures ou d'orientations, 10 Parlements/Chambres ont fait essentiellement référence au budget alloué à la diplomatie parlementaire, 9 répondants ont mentionné la composition des délégations en visite, 8 d'entre eux ont mentionné les activités diplomatiques intégrées dans les activités classiques du Parlement par l'intermédiaire d'un mandat attribué avant le départ et l'obligation de rapporter à la fin de l'activité. Six d'entre eux ont évoqué le choix des pays à visiter ou à soutenir, les objectifs généraux de la diplomatie et la coopération avec l'Exécutif. Cinq d'entre eux ont mentionné l'établissement de priorités pour l'année suivante ainsi que l'évaluation des activités internationales. Seuls quatre d'entre eux ont mentionné l'inclusion dans les lignes directrices d'une définition de la nature de la délégation reçue. Le *Sénat* belge a commenté l'importance du pluralisme en association avec l'analyse des priorités internationales du pays. La *House of Lords* britannique a indiqué que, bien que les budgets alloués aux structures associées à la coopération internationale soient fournis par les deux chambres du Parlement britannique, ces structures bénéficient d'une autonomie accrue pour déterminer leurs propres priorités. Enfin, le *Bundestag* allemand a souligné la façon dont les activités internationales sont discutées et acceptées par le Conseil des Doyens et le Bureau de la Chambre. Des rapports sur les obligations et engagements internationaux du *Bundestag*, ainsi que le cadre légal de telles activités sont régulièrement soumis par son Président.

La question portant sur la mesure selon laquelle la diplomatie parlementaire est coordonnée à la diplomatie des autres acteurs de la politique étrangère, a suscité des réponses fort diverses. Vingt-cinq des 38 Parlements/Chambres ayant répondu ont indiqué qu'ils coordonnent régulièrement leur action avec les acteurs de la diplomatie traditionnelle de l'Exécutif (coopération avec le gouvernement ou les services diplomatiques gouvernementaux), tandis que 20 répondants sur 35 ont indiqué ne l'avoir jamais fait avec le Parlement européen. Vingt six sur 38 ont indiqué coordonner parfois leur action avec d'autres parlements nationaux de l'UE.

Question : Dans quelle mesure la diplomatie parlementaire est-elle coordonnée avec la diplomatie des autres acteurs de la diplomatie étrangère, afin d'éviter des doublons ou la compétition dans les activités internationales ?				
	Jamais	Parfois	Souvent	Parlements/Chambres ayant répondu
Coordination avec les autres parlements nationaux dans l'UE	10	26	2	38
Coordination avec les parlements nationaux dans les pays de la PEV	15	22	0	37
Coordination avec le Parlement européen	20	15	0	35
Coordination avec la diplomatie traditionnelle de l'Exécutif (coopération avec le gouvernement ou les services diplomatiques gouvernementaux)	1	12	25	38
Total des répondants				39
Répondants ayant omis cette question				0

B. Meilleures pratiques et difficultés

Concernant ce que les Parlements/Chambres considèrent comme les meilleures pratiques de leur diplomatie parlementaire à l'égard des pays voisins de l'UE, certains répondants ont souligné les aspects liés au fonctionnement et à l'organisation des activités, à savoir la nomination de rapporteurs particuliers responsables du suivi de la situation dans les pays de la PEV, comme l'a indiqué le *Sénat* français, l'implication et la coopération des commissions sectorielles concernées, comme l'a indiqué le *Seimas* lituanien, la participation coordonnée et intensive des membres de la *Eerste Kamer* néerlandaise aux activités de l'APCE, ainsi qu'aux missions de l'APCE, les activités de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, ou l'établissement de visites d'échange régulières avec les pays de la PEV, comme l'ont indiqué plusieurs Parlements/Chambres¹⁶.

D'autres ont fait référence dans leurs réponses aux principes généraux guidant les activités des Parlements/Chambres dans le domaine de la diplomatie parlementaire, telles les visites thématiques sur des sujets concrets auxquelles l'implication de parlementaires peut apporter une valeur ajoutée, comme l'a indiqué le *Senát* polonais, la mention systématique des aspects liés à l'État de droit et aux droits de l'homme pendant la visite du Président à l'étranger ou lors de la réception des délégations étrangères, comme l'a indiqué la *Eerste Kamer* néerlandaise, le principe de ne jamais exprimer de positions divergentes de celles adoptées par l'UE et par le Gouvernement, comme l'a indiqué l'*Assemblée Nationale* française, la mise au point d'un ordre du jour transparent et équilibré et le choix d'interlocuteurs variés pour les visiteurs, comme l'a indiqué la *House of Commons* britannique, l'implication de la société civile et de sa coopération avec les ONG, comme l'ont souligné le Parlement européen et la *Saeima* lettone.

La *Saeima* lettone et la *Camera Deputaţilor* roumaine ont raconté leur expérience récente des procédures de pré-adhésion.

Certains répondants ont fait mention de meilleures pratiques plus spécifiques. Ainsi le *Hrvatski sabor* croate a mentionné sa participation, en tant qu'observateur ou invité spécial, aux réunions de la COSAP (Conférences des commissions parlementaires chargées de l'intégration européenne dans les pays inclus dans le Processus de stabilisation et d'Association), formé sur le modèle de la COSAC. L'*Országgyűlés* hongrois a mentionné un projet de jumelage parlementaire mis en place entre 2008 et 2010 conjointement avec l'*Assemblée Nationale* française en République de Moldavie. Il a aussi mentionné les accords de coopération interparlementaire avec les parlements des pays de la PEV (à savoir la Moldavie et le Maroc). Enfin, le Parlement européen a souligné ses initiatives en matière de soutien à la démocratie parlementaire, incluant des sessions de formation, l'observation pendant les élections et un suivi des recommandations.

Concernant les défis d'une diplomatie parlementaire effective, plusieurs Parlements/Chambres répondants ont mis l'accent sur la coordination avec l'Exécutif, notamment en ce qui concerne les priorités, ou avec d'autres acteurs internationaux¹⁷. Une attention particulière a été portée au besoin de renforcer et de rationaliser la coopération interparlementaire dans le but d'optimiser le contrôle de l'Exécutif sur le suivi des décisions ou résolutions adoptées dans le cadre institutionnel des institutions internationales. Certains répondants ont également insisté sur le besoin de fournir des

¹⁶ *Hrvatski sabor* croate, *Senato della Repubblica* italien, *Senát* tchèque, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, *Senát* polonais, *Riigikogu* estonien, *Riksdag* suédois, *Bundesrat* allemand et le Parlement européen

¹⁷ *Sénat* français, *Seimas* lituanien, *Narodno sabranie*, bulgare, *Kamra tad-Deputati* maltaise, *Senato della Repubblica* italien, et *Chambre des Représentants* belge

informations consistantes aux parlementaires qui participent à de telles missions, ainsi que sur la nécessité de composer les délégations rendant visite en respectant le pluralisme politique.

Certains répondants ont évoqué les contraintes en termes de temps et de budget ou le manque de personnel¹⁸.

La promotion de voix convergentes avec les valeurs de l'UE et ses institutions représente un autre défi, comme l'ont indiqué l'*Assemblée nationale* française et le *Sejm* polonais.

Enfin, certains répondants¹⁹ ont mentionné le défi des différences de culture politique, de systèmes électoraux, de compétences parlementaires, le contrôle du Gouvernement par le parlement et la représentation de la population.

¹⁸ *House of Lords* britannique, *Hrvatski sabor* croate, *Riigikogu* estonien, *Saeima* lettone, *Bundesrat* allemand et Parlement européen

¹⁹ Cet aspect est reflété également par les réponses de la *Saeima* lettone, la *Tweede Kamer* néerlandaise, l'*Országgyűlés* hongrois, la *Camera Deputaților* hongroise et le Parlement européen.