



4 novembre 2015

**Vingt-quatrième 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:

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

29 novembre – 1^{er} décembre 2015
Luxembourg

**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
Courriel : secretariat@cosac.eu | Tél: +32 2 284 3776

Table des matières

Contexte.....	v
RÉSUMÉ.....	6
CHAPITRE 1: L'AVENIR DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES AFFAIRES DE L'UE.....	11
Section 1: Champ d'application et cadre procédural du « carton vert » (dialogue politique renforcé)	11
i. Position officielle sur le « carton vert » (<i>dialogue politique renforcé</i>).....	11
ii. Champ d'application	14
iii. Législation actuelle et règles de procédure	14
iv. Seuil.....	15
vi. Amendements.....	16
vii. Retrait.....	17
viii. Modèle spécifique.....	17
ix. Consultations	18
Section 2: Procédure du « carton jaune »	18
i. Amélioration de la procédure du « carton jaune ».....	18
ii. Critères pour décider un manquement au principe de subsidiarité	20
iii. Rédaction d'un avis motivé.....	21
iv. Critères pour séparer les principes subsidiarité et de proportionnalité.....	22
v. Lignes directrices pour les avis motivés et les meilleures pratiques	22
vi. La période de 8 semaines pour émettre un avis motivé	24
CHAPITRE 2: UN AGENDA EUROPEEN EN MATIERE DE MIGRATION	25
Section 1: Mesures de prévention	25
Section 2: Mesures proposées par la Commission européenne (relocalisation et réinstallation).....	28
i. Les discussions des Parlements sur les mesures proposées concernant un système de relocalisation en vue de répartir ceux en nécessité évidente de protection internationale au sein de l'UE	28
ii. Débats des Parlements sur les mesures visant à créer 20.000 places par an pour la réinstallation dans l'UE en 2020	31
Section 3: Nouvelle politique en matière de migration légale.....	32
i. Débats des Parlements sur les mesures proposées par la Commission européenne sur la migration légale	32
ii. Positions des Parlements/Chambres sur la migration légale.....	33
Section 4: Régime d'asile européen commun.....	34
i. Débats des Parlements sur le régime d'asile européen commun	34

ii. Meilleurs pratiques notables.....	36
CHAPITRE 3: POLITIQUE D'ELARGISSEMENT.....	36
Section 1: Progrès dans la politique d'élargissement	37
i. Examen/contrôle des orientations politiques de la Commission européenne, en particulier l'idée qu'aucun nouvel élargissement ne sera mis en place dans les cinq prochaines années et les points de vue des Parlements/Chambres	37
ii. Incidence sur les procédures mises en place par les Parlements/Chambres en relation avec les rapports de suivi +/- rapports annuels sur les progrès réalisés ou le contrôle global de la politique d'élargissement	40
Section 2: Contrôle parlementaire des négociations d'adhésion	40

Contexte

Ceci est le vingt-quatrième 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 devrait 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 24^{ème} rapport semestriel était le 14 septembre 2015.

Le sommaire a été adopté par la réunion des Présidents de la COSAC, qui s'est tenue le 13 juillet 2015 à Luxembourg.

En règle générale, le Rapport ne mentionne pas tous les Parlements ou toutes les Chambres dont le cas est pertinent pour chaque question. En revanche, des exemples illustratifs sont utilisés.

Des réponses complètes, reçues de 39 Parlements/Chambres sur 41 des 28 États membres et du Parlement européen, se trouvent à l'Annexe sur le site internet de la COSAC. Le *Vouli ton Ellinon grec*, en raison des récentes élections, et le *Državni zbor* slovène n'ont pas répondu au questionnaire.

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: L'AVENIR DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DANS LES AFFAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Le premier chapitre du 24^{ème} Rapport semestriel de la COSAC, s'appuyant sur les précédents rapports, examine les possibilités de renforcer le rôle des Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen en améliorant la procédure du « carton jaune » et en introduisant un « carton vert » (dialogue politique renforcé). Dans ce contexte, premièrement, le Rapport donne un aperçu des positions concernant le champ d'application et le cadre procédural du « carton vert », tout en garantissant sa conformité avec les dispositions actuelles du Traité et avec l'équilibre interinstitutionnel des pouvoirs. Deuxièmement, sur la base de la contribution de la LIII COSAC qui a constaté qu'une majorité des Parlements/Chambres étaient en faveur d'émettre une série des meilleures pratiques et lignes directrices, volontaires et non-contraignantes, il recueille les avis des Parlements/Chambres dans les domaines que devraient couvrir ces lignes directrices informelles et présente les meilleures pratiques.

Depuis la publication du 23^{ème} Rapport semestriel de la COSAC, certains Parlements/Chambres ont indiqué qu'ils avaient adopté une position officielle ou envisageaient de le faire dans un avenir proche. Quant au champ d'application du « carton vert », le 24^{ème} Rapport semestriel montre que les avis exprimés privilégient deux options ; parmi ceux ayant répondu, il y a lieu de noter un soutien unanime pour inclure des « propositions pour une nouvelle législation » et le soutien d'une écrasante majorité de ceux ayant répondu pour inclure des « propositions pour modifier la législation actuelle ».

Une grande majorité des Parlements/Chambres ayant répondu ont déclaré qu'il n'était pas nécessaire de modifier la législation ou les règlements intérieurs en vigueur pour participer à un « carton vert » (dialogue politique renforcé) alors que certains Parlements/Chambres ont indiqué qu'ils souhaitaient attendre jusqu'à ce que le « carton vert » soit devenu plus précis.

En ce qui concerne le champ d'application et le cadre procédural d'un « carton vert » proposé, la majorité des participants ont approuvé l'introduction d'un seuil minimum et la suggestion que ce seuil reste toujours inchangé, mais seul un petit nombre a indiqué si ce seuil devait être établi au tiers ou au quart. De plus, si un seuil minimum était fixé, mais pas atteint, une majorité a proposé que le texte puisse quand même être envoyé à la Commission européenne par les Parlements/Chambres participants comme un texte commun sans le considérer comme un « carton vert ».

Une vaste majorité des Parlements/Chambres ayant répondu étaient favorables à l'introduction d'un délai pour participer à un « carton vert », mais seulement environ la moitié a mentionné que cette date limite devrait être la même pour chaque « carton vert » ou qu'elle devrait être fixée par le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice, lors du lancement de l'initiative.

Une majorité de ceux ayant répondu ont indiqué qu'un échéancier spécifique devrait être mis en place pour conclure le processus d'un « carton vert » et la moitié a spécifié que cet échéancier devrait être le même pour chaque « carton vert », à savoir entre 16 semaines et six

mois. Presque tous les participants étaient d'avis qu'il devrait être possible de proposer des amendements au texte initial préparé par le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice et que ces amendements devraient être introduits dans un délai décidé par le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice. La moitié des Parlements ont par ailleurs exprimé l'avis que le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice devrait décider seul sur l'acceptation des amendements et diffuser ensuite un texte amendé.

La vaste majorité des participants ont déclaré qu'il devrait être possible de se retirer d'un « carton vert » à n'importe quelle étape. Une petite majorité de ceux ayant répondu ont indiqué qu'ils étaient en faveur de la rédaction d'un « carton vert » selon un modèle prédéfini. Une majorité des participants ont déclaré que les consultations parmi les Parlements/Chambres intéressés devraient avoir lieu selon le choix du Parlement initiateur/la Chambre initiatrice, alors que certains participants étaient favorables à une consultation par courriel ou entre les représentants des Parlements nationaux à Bruxelles ou lors de réunions de groupe au niveau politique dans les locaux du Parlement initiateur/de la Chambre initiatrice ou par vidéoconférence.

Concernant la procédure du « carton jaune », une vaste majorité des Parlements/Chambres ayant répondu ont considéré qu'une amélioration est nécessaire sans modifier le Traité. Les propositions des participants ont couvert différents aspects. L'élément le plus mentionné concernait l'amélioration de la réponse de la Commission européenne aux avis motivés, suivi par un ajustement du délai actuel de 8 semaines pour émettre un tel avis motivé. D'autres améliorations possibles se référaient à la justification de la proposition par la Commission européenne en ce qui concerne la subsidiarité ainsi que la communication, l'échange d'informations et la coordination des Parlements nationaux à émettre un « carton jaune ».

Un peu moins d'un quart des Parlements/Chambres ayant répondu ont indiqué qu'ils ont établi des critères pour décider si le principe de subsidiarité a été violé et un nombre encore plus petit a défini des critères pour séparer le principe de subsidiarité du principe de proportionnalité.

Plus de la moitié des participants ont rédigé des avis motivés selon une forme interne prédéfinie, mais, selon les résultats, dans la majorité des cas, une forme interne prédéfinie et un format/modèle prédéfini pour un avis motivé ne peuvent pas se distinguer les uns des autres. Si les Parlements/Chambres utilisent ce type de forme/format, une certaine flexibilité d'utilisation a été accordée.

Concernant les meilleures pratiques soulignées par les Parlements/Chambres, il est constaté qu'aucune des pratiques n'a été citée par une majorité des participants. Celles mises en évidence, entre autres, comprenaient le fait d'indiquer clairement que le texte était un avis motivé, d'indiquer le motif précis de la violation, d'inclure aussi le contrôle du principe de proportionnalité ainsi que d'utiliser la contribution d'autres intervenants.

Néanmoins, les Parlements/Chambres ayant répondu ont exprimé presque à l'unanimité que la proposition d'acte législatif à laquelle se réfère l'avis motivé ainsi qu'une indication précise qu'un texte constitue un avis motivé devraient être incluses dans un avis motivé. Une traduction en anglais de l'avis motivé ou un résumé en anglais, un résumé des arguments, la base légale ainsi que les motifs ont été appuyés par une majorité des Parlements/Chambres, ayant répondu.

Une vaste majorité des participants ont exprimé l'avis que la période de la mi-décembre jusqu'à la Nouvel An devrait être exclue du délai de 8 semaines prévu par les traités pour un contrôle de la subsidiarité, tandis qu'une majorité a déclaré que les périodes de vacances des institutions de l'UE devraient aussi en être exclues. Selon une majorité des Parlements/Chambres, la Commission européenne devrait définir/annoncer chaque année les dates exactes des périodes exclues des 8 semaines.

CHAPITRE 2: UN AGENDA EUROPÉEN SUR LA MIGRATION

Le deuxième chapitre du 24^{ème} Rapport semestriel de la COSAC sur l'Agenda européen en matière de migration a mis l'accent sur les discussions des Parlements/Chambres portant sur la communication de la Commission européenne intitulée « un Agenda européen en matière de migration » et présente aussi un aperçu des mesures de prévention à adopter et mettre en place pour éviter d'autres tragédies humanitaires en Méditerranée. Le chapitre souligne les avis des Parlements/Chambres sur les mesures immédiates proposées par la Commission européenne, à savoir le programme européen de relocalisation temporaire pour des demandeurs d'asile qui ont manifestement besoin d'une protection internationale et le programme de réinstallation des migrants de pays tiers dans les États membres de l'UE.

Il se concentre aussi sur la nouvelle politique sur la migration légale en relation avec les défis démographiques auxquels la plupart des pays de l'UE doivent faire face à la suite de la pénurie des compétences spécifiques, qui vise à attirer de nouveaux talents et il met aussi en lumière les avis des Parlements/Chambres sur le régime d'asile européen commun et sur les meilleures pratiques des Parlements/Chambres dans l'application des règles d'asile.

Selon les résultats du Rapport, la vaste majorité des Parlements/Chambres ayant répondu ont débattu de la Communication intitulée « un Agenda européen en matière de migration » lors d'une réunion de la commission et en séance plénière, alors que quelques-uns ont envisagé d'organiser une discussion dans un proche avenir.

Concernant les mesures de prévention, selon les résultats du présent Rapport, la majorité des Parlements/Chambres ont débattu de la question lors d'une réunion de la commission et/ou en séance plénière, alors que quelques-uns envisagent d'organiser une discussion.

Plusieurs Parlements/Chambres ont souligné la nécessité de renforcer la lutte contre la migration illégale, le trafic et la traite d'êtres humains, de résoudre les problèmes dans les pays d'origine et de parvenir à une meilleure coopération tant avec les pays d'origine qu'avec les pays de transit. Quelques autres ont souligné la nécessité d'une meilleure protection et gestion de la frontière extérieure de l'UE et d'un renforcement du travail des agences de l'UE, comme FRONTEX, EUROPOL, et EUROJUST.

Selon les résultats du Rapport, la vaste majorité des Parlements/Chambres ont débattu, que ce soit en session plénière ou d'une réunion de commission, des mesures proposées par la Commission européenne concernant un système de relocalisation pour répartir ceux ayant manifestement besoin d'une protection internationale au sein de l'UE; quelques Parlements/Chambres ont émis des avis sur les mesures, alors que certains n'ont pas encore discuté des mesures proposées. Une approche différente est perçue dans la discussion portant sur l'objectif de 20.000 places de réinstallation par an pour l'UE d'ici 2020, qui a été débattu

par moins de la moitié des participants lors de réunions de commission, et seulement par quelques-uns lors de séances plénières ; un seul Parlement/Chambre a communiqué qu'il a émis un avis sur cette question.

Le Rapport indique que les avis des Parlements/Chambres varient selon la participation volontaire ou obligatoire des États membres à la relocalisation des demandeurs d'asile et migrants ainsi que sur les objectifs futurs de la réinstallation.

Les mesures proposées par la Commission européenne sur la migration légale ont été débattues par près de la moitié des Parlements/Chambres ayant répondu lors d'une réunion de commission et seulement dans trois cas lors d'une séance plénière. Aucun Parlement/aucune Chambre n'a émis d'avis. Toutes les différentes mesures proposées par la Commission européenne ont été discutées par les Parlements/Chambres.

Les discussions se sont concentrées davantage sur quelques-unes des mesures mentionnées que sur les autres. La mesure sur « un système à l'échelle européenne pour des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés » et la mesure intitulée « une modernisation de la politique européenne en matière de visa » ont été discutées par presque la moitié des Parlements/Chambres, ayant répondu. Seul le Parlement européen a débattu de toutes les mesures citées.

Les Parlements/Chambres ayant exprimé leurs avis sur la question de la migration légale ont tendu à mettre en évidence l'importance de sa gestion effective. Certains Parlements/Chambres ont souligné le besoin d'autres voies légales de migration et de possibilités d'entrée en toute sécurité pour les demandeurs d'asile.

Plus de la moitié des Parlements/Chambres ayant répondu ont débattu du régime d'asile commun que se soit en séance plénière ou lors d'une réunion de commission. Dans ce contexte, les deux mesures discutées par le plus grand nombre de Parlements/Chambres ont été l'« application du système de Dublin » et la « mise en œuvre du régime d'asile européen commun », toutes deux débattues par la majorité des Parlements/Chambres ayant répondu.

Certains des Parlements/Chambres ont présenté des propositions concrètes dans le cadre de leurs débats comme la création d'une base de données standard et partagée pour mieux gérer les demandes d'asile et les opérations de réinstallation, l'établissement d'un système de tri pour permettre de déplacer les migrants vers les pays de leur choix pour l'examen de leur demande d'asile.

Certaines réponses reflètent différentes évaluations du règlement de Dublin par les Parlements/Chambres ; entre autres, un participant a demandé une réforme ambitieuse du tout le règlement et un autre a ouvertement appelé pour l'abrogation du règlement dans la mesure où le principe du premier port d'entrée est concerné.

CHAPITRE 3: POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT

Le troisième chapitre du 24^{ème} Rapport semestriel de la COSAC sur la politique d'élargissement met l'accent sur les orientations politiques de la prochaine Commission européenne, en particulier l'annonce du Président Juncker que les négociations en cours continueront et, en particulier, que les Balkans occidentaux auraient besoin de conserver une

perspective européenne, mais qu'aucun nouvel élargissement n'aurait lieu dans les cinq prochaines années.

Près de la moitié des Parlements/Chambres ayant répondu, n'a pas analysé les orientations politiques de la Commission européenne, en particulier l'idée qu'aucun nouvel élargissement ne devrait avoir lieu dans les cinq prochaines années, alors que moins de la moitié a discuté de la question lors d'une réunion de commission.

Un certain nombre de Parlements/Chambres ont présenté leurs opinions sur l'élargissement en général, ainsi que sur l'annonce de la Commission, alors que certains n'ont pas dégagé de position commune. Néanmoins, un certain nombre de ceux constatant qu'aucune position commune n'a été dégagée, ont donné leur avis. Le Rapport montre que les opinions des Parlements/Chambres varient et mettent l'accent sur différents aspects de la politique d'élargissement ; néanmoins, d'une manière générale, parmi les participants, le processus d'élargissement a été largement appuyé, notamment comme promouvant la paix, la démocratie, la sécurité et la prospérité en Europe, alors que l'importance de réformes économiques, administratives et légales dans les pays candidats et les pays aspirants a été particulièrement soulignée dans certains cas. La conditionnalité et une approche fondée sur le mérite ont été expressément soulignées dans quelques cas.

Le Rapport montre aussi que l'approche de la Commission européenne n'a pas modifié, en général, l'opinion des Parlements sur la politique d'élargissement et n'a pas eu d'incidence sur les procédures mises en place par les Parlements en ce qui concerne les rapports de suivi/rapports annuels sur les progrès réalisés et le contrôle général de la politique d'élargissement. Quelques Parlements/Chambres ont fait référence à leur intention de suivre leurs procédures habituelles relatives au contrôle des rapports de suivi.

De plus, selon les résultats du Rapport, dans la plupart des cas, il n'y a pas eu d'évolutions ou de modifications notables dans la pratique des Parlements à contrôler les négociations d'adhésion depuis le 19^{ème} Rapport semestriel rédigé sous la Présidence irlandaise.

CHAPITRE 1: L'AVENIR DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES AFFAIRES DE L'UE

Le premier chapitre du 24^{ème} Rapport semestriel de la COSAC se fonde sur les 21^{ème}, 22^{ème} et 23^{ème} Rapports et sur la Contribution de la LIII COSAC adoptée à Riga. Il se concentre sur la manière de renforcer le rôle des Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen en introduisant un « carton vert » (dialogue politique renforcé) et en améliorant la procédure du « carton jaune ».

La Section 1 poursuit la discussion du 23^{ème} Rapport semestriel sur le « carton vert » (dialogue politique renforcé) visant à compléter les informations données par les Parlements/Chambres sur leurs positions et vues sur le champ d'application et le cadre procédural du « carton vert », tout en garantissant sa conformité avec les dispositions actuelles du traité et l'équilibre interinstitutionnel des pouvoirs.

La Section 2 examine si la procédure du « carton jaune » doit être améliorée. En tenant compte du résultat selon lequel une majorité de Parlements/Chambres sont favorables à émettre une série des meilleures pratiques et lignes directrices, volontaires et non-contraignantes concernant le contrôle de subsidiarité, explicitées dans la Contribution de la LIII COSAC, il présente les vues des Parlements/Chambres sur l'élaboration de telles lignes directrices informelles et les meilleures pratiques qui pourraient former le fondement d'un tel travail.

Section 1: Champ d'application et cadre procédural du « carton vert » (dialogue politique renforcé)

i. Position officielle sur le « carton vert » (dialogue politique renforcé)

Depuis la publication du 23^{ème} rapport semestriel de la COSAC, dans lequel six Parlements/Chambres¹, ont indiqué avoir adopté une position officielle², sept autres Parlements/Chambres ont communiqué avoir adopté une position officielle concernant leur participation au « carton vert »³. Ceux-ci⁴ ont indiqué avoir soit adopté une position officielle soit approuvé implicitement le « carton vert » en décidant de signer la lettre de la commission de l'Union européenne de la *House of Lords* du Royaume-Uni sur l'initiative en matière de gaspillage alimentaire, qui a recueilli 16 signatures et a été envoyée au Président de la Commission européenne le 22 juillet 2015.

La *Kamra tad-Deputati* maltaise a ajouté qu'elle considérait le renforcement du dialogue politique par le biais de l'initiative du « carton vert » comme une avancée importante vers un

¹ Le *Seimas* lituanien, le *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre, le *Senát* tchèque, la *Tweede Kamer* néerlandaise, le *Folketing* danois et la *Camera dei deputati* italienne.

² Le Groupe parlementaire AKEL- Left - New Forces représenté dans le *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre a réitéré sa position selon laquelle un amendement au TFUE constituait une condition préalable afin d'établir le droit des Parlements à une initiative législative.

³ Dans le texte, pour une meilleure lisibilité, «carton vert» (dialogue politique renforcé) sera abrégé par «carton vert».

⁴ La *Kamra tad-Deputati* maltaise, l'*Assemblée nationale* française, le *Hrvatski sabor* croate, la *Chambre des représentants* belge, le *Senato della Repubblica* italien, la *Tweede Kamer* néerlandaise et la *Chamber of Deputies* de Luxembourg.

rôle plus positif et accru des Parlements nationaux dans l'UE. À cette occasion, le Président de la commission des affaires européennes de l'*Assemblée nationale* française a souligné que la capacité de prendre des initiatives était conforme à l'objectif général de la commission, consistant à soumettre des propositions positives au lieu de donner priorité au blocage. Il a été indiqué que le « carton vert » ne devrait pas être excessivement formalisé, concernant notamment les échéances. La Conférence des Présidents de la *Chambre des représentants* belge a décidé d'adhérer au principe, tout en faisant dépendre sa participation de chaque initiative spécifique. La *Chambre des Députés* luxembourgeoise a décidé de soutenir l'idée de l'introduction d'un « carton vert » en juillet 2015 lors d'une réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration. Le *Senato della Repubblica* italien a déclaré que le « carton vert », dans le cadre général du dialogue politique, constituait un outil utile pour une implication constructive des Parlements nationaux dans le processus d'intégration de l'UE, dans le plein respect de l'équilibre institutionnel. Le *Sénat* belge a précisé que la procédure pourrait avoir pour objectif d'introduire dans l'agenda de la Commission européenne une proposition d'acte législatif visant à introduire une nouvelle législation ou modifier une loi actuelle sur demande d'un tiers des Parlements nationaux. Il a aussi mentionné l'importance de prévoir une telle possibilité pour le Parlement européen.

La *Tweede Kamer* néerlandaise a rappelé un rapport qu'elle a adopté en 2014 en faveur de l'idée du « carton vert » permettant aux Parlements de proposer conjointement de nouvelles politiques européennes à la Commission européenne. Sur cette question, elle a cependant relevé que rien ne s'opposait actuellement aux Parlements à soumettre une telle proposition. Avec la *Chambre des représentants* belge, elle a indiqué qu'elle préférerait attendre les résultats du Groupe de travail avant de prendre position sur les détails du « carton vert ».

Quatre Parlements/Chambres sur 13 ayant répondu⁵ ont mentionné leur intention d'adopter une position officielle dans un avenir proche. Le *Sénat* français a ajouté qu'il reviendra sur cette question dans le cadre des discussions sur les propositions de « mieux légiférer ». Après sa décision en juin 2015 de ne pas soutenir l'initiative sur le gaspillage alimentaire, le *Bundesrat* allemand a décidé de ne pas l'appuyer du fait que, n'ayant pas encore adopté une opinion à cet égard, l'idée d'introduire un « carton vert » devrait être abordée par la Conférence des ministres des affaires européennes des États fédéraux.

La *Houses of the Oireachtas* irlandaise a répondu que, même si elle n'a pas adopté une position officielle, elle soutenait le concept d'un « carton vert ». Il pourrait fournir une coopération structurée dans un délai déterminé par un certain nombre de Parlements dans des domaines spécifiques de politique et ne prétend pas être un « droit d'initiative ».

Le *Bundestag* allemand, sans position formelle sur la question de savoir s'il y a lieu d'introduire ou non une nouvelle procédure formelle, a considéré le « carton vert » comme une contribution possible à un dialogue informel.

Même si la Commission des Affaires européennes de la *House of Lords* du Royaume-Uni a formellement approuvé l'introduction d'un « carton vert » et convenu de proposer un projet pilote sur le gaspillage alimentaire, elle a souligné que la procédure pour proposer et cosigner

⁵ Le *Sénat* français, le *Poslanecká sn movna* tchèque, le *Bundesrat* allemand et la *Camera Deputa ilor* roumaine.

un tel carton était restée informelle et que les décisions ont été prises par la Commission des affaires européennes, exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par la *House of Lords*.

La House elle-même sera uniquement invitée à adopter formellement une position sur le « carton vert » une fois que la procédure aura été définie plus clairement.

La *House of Commons* du Royaume-Uni s'est référé à un rapport discuté en mars 2015 spécifiant qu'elle attend que la Commission européenne réponde à l'appel des Parlements nationaux et du Conseil européen pour renforcer le rôle des Parlements nationaux dans l'amélioration de la législation de l'UE.

Bien que la *Národná rada* slovaque et l'*Assembleia da República* portugaise n'aient pas adopté de position officielle, elles ont participé à l'initiative sur le gaspillage alimentaire. Cette dernière a ajouté qu'elle approuvait l'idée d'encourager davantage de participation des Parlements nationaux dans la construction européenne dans le cadre d'un dialogue politique renforcé, sans mettre en question les compétences du co-législateur ou les pouvoirs d'initiative de la Commission européenne.

Attendu que le *Sejm* polonais et le *Hrvatski sabor* croate ont indiqué qu'ils aborderaient à nouveau la question de l'introduction du « carton vert » après les prochaines élections, la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a indiqué qu'elle prévoit d'envisager une motion technique sur l'introduction d'un « carton vert » avant la fin de la session parlementaire en cours.

Le Parlement européen a rappelé sa résolution du 16 avril 2014, dans laquelle il a souligné que la légitimité et l'obligation de rendre des comptes doivent être correctement garanties par les Parlements nationaux au niveau national et par le Parlement européen au niveau de l'Union et a rappelé le principe énoncé dans les conclusions de la réunion du Conseil européen de décembre 2012 que « tout au long du processus, l'objectif général reste de faire en sorte que la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes s'exercent au niveau auquel les décisions sont prises et mises en œuvre ».

Le *Riksdag* suédois a rappelé que, selon le cadre constitutionnel suédois, le Gouvernement a la responsabilité principale de représenter la Suède à l'échelle internationale et que le *Riksdag* pouvait, conformément aux traités, communiquer uniquement directement avec la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

Quelques autres Parlements/Chambres ont déclaré qu'ils suivront étroitement la discussion sur l'introduction d'un « carton vert » et qu'ils adopteront une décision formelle quant à leur participation à un stade ultérieur.

L'*Eduskunta* finlandais et la *Camera dei deputati* italienne ont exprimé leurs doutes concernant l'introduction d'un « carton vert ». Alors que la première s'est demandée si la proposition pouvait être légalement adoptée sans modification du traité et qu'elle n'était pas préparée pour adopter une position formelle sur cette « proposition hautement informelle », la dernière a déclaré que le dialogue politique devrait continuer à être mis en œuvre conformément à la pratique entre-temps bien établie des échanges bilatéraux entre la Commission européenne et les Parlements individuels, sans entrer dans un quelconque dialogue concerté entre la Commission européenne et des groupes des Parlements nationaux.

Le *Senat* roumain a souligné l'importance d'améliorer la coopération et la communication entre les Parlements nationaux et les institutions européennes dans le cadre des traités existants et d'utiliser pleinement le mécanisme actuel avant de proposer de nouveaux instruments. Les propositions en vue d'introduire un « carton vert » pourraient mener à un débat sur la modification des traités actuels.

La *Eerste Kamer* néerlandaise n'a pas soutenu la lettre sur le gaspillage alimentaire pour diverses raisons, comme la pertinence de la question pour un « carton vert » et le « carton vert » comme instrument de dialogue politique. Elle a ajouté que les débats sur la participation au « carton vert » se poursuivraient au niveau de la commission et démontreraient finalement s'il existe un soutien politique pour un « carton vert » sur une autre question politique et comme instrument.

ii. Champ d'application

Les participants ont, à l'unanimité (23 sur 23),⁶ indiqué qu'en vertu du « carton vert », les Parlements/Chambres devraient être autorisés à soumettre des « suggestions pour une nouvelle législation ». Une immense majorité (22 sur 24) de Parlements/Chambres étaient favorables à intégrer des « suggestions en vue d'une modification d'une législation actuelle » dans le champ d'application du « carton vert », à l'exception de l'*Assembleia da República* portugaise et du *Narodno sabranie* bulgare.

Concernant le champ d'application, la proposition de l'étendre aux « suggestions à abroger la législation actuelle » a été soutenue par la majorité (19 sur 24).

Une petite majorité de Parlements/Chambres (11 sur 21) ont appuyé la possibilité pour les Parlements nationaux de présenter des « suggestions en vue de modifier ou d'abroger les actes délégués ou d'exécution ».

L'*Assembleia da República* portugaise souhaiterait étendre le champ d'application du « carton vert » pour y inclure des « suggestions pour des mesures relatives à des initiatives législatives comprises dans le Programme de travail de la Commission européenne ». La *Tweede Kamer* néerlandaise a souligné que les « suggestions pour une nouvelle législation » ne devraient pas constituer un droit d'initiative de proposer une législation de l'UE. La *Houses of the Oireachtas* irlandaise, le *Senát* tchèque et la *Saeima* lettone ont proposé que le « carton vert » puisse aussi être utilisé pour suggérer des initiatives non législatives à la Commission européenne.

iii. Législation actuelle et règlement intérieur

Alors qu'une vaste majorité des Parlements/Chambres (22 sur 25) ont mentionné qu'il n'était pas nécessaire de modifier la législation actuelle ou le règlement intérieur pour participer à un « carton vert », le *Senat* polonais, le *Sejm* polonais et la *House of Commons* du Royaume-Uni ont répondu qu'une modification de leur règlement intérieur serait requise. Le *Senat* polonais a ajouté que la participation à un « carton vert » exigerait même une révision de la Constitution polonaise ou des Traités afin d'accorder les pouvoirs nécessaires au *Senat*. Cinq

⁶ Seul le Parti Vert du *Nationalrat* autrichien et du *Bundesrat* ont répondu à la question portant sur le champ d'application.

Parlements/Chambres (dont la *Chambre des Députés* de Luxembourg, le *Országgyűlés* hongrois) ont précisé qu'ils n'envisageaient pas de modifier la législation actuelle ou leur règlement intérieur.

Commentant l'éventuelle modification de la législation actuelle ou de leur règlement intérieur, deux Parlements/Chambres ont indiqué qu'ils aimeraient attendre jusqu'à ce que le « carton vert » soit plus précis. Certains autres ont souligné qu'ils considéraient le « carton vert » comme un dialogue politique renforcé auquel les mêmes procédures s'appliquent que celles du dialogue politique actuel.

La *Eerste Kamer* néerlandaise a répondu que les opinions politiques sont adoptées par les commissions permanentes, alors que les avis motivés doivent être adoptés en séance plénière. Du fait que l'adoption d'un « carton vert » serait limitée aux commissions permanentes, elle a proposé de ne pas inclure de formulation dans le texte d'un possible « carton vert » déclarant qu'il reflète le point de vue des Parlements/Chambres dans leur ensemble. Toutefois, dans le cas de la Commission des Affaires européennes de la *Poslanecká sn movna* tchèque, les résolutions étaient considérées comme des déclarations de l'entière Chambre des Députés et, par conséquent, une modification du règlement intérieur n'était pas nécessaire.

iv. Seuil

Une majorité (17 sur 21) des Parlements/Chambres ayant répondu étaient favorables à établir un seuil minimum des Parlements/Chambres pour introduire un « carton vert » ; néanmoins, seuls quelques-uns ont répondu que ce seuil devrait être fixé à un quart (six Parlements/Chambres) ou à un tiers (5 Parlements/Chambres). Quelques-uns ont proposé un autre chiffre, par exemple l'*Országgyűlés* hongrois qui a proposé un cinquième ou la *Camera Deputa ilor* roumaine qui a indiqué que 80% des Parlements seraient nécessaires pour lancer un « carton vert ». Quelques Parlements/Chambres ont répondu qu'il n'y a pas lieu de formaliser un chiffre déterminé. La *Tweede Kamer* néerlandaise a ajouté qu'un « carton vert » prend de l'importance si davantage de Parlements, éventuellement aussi le Parlement européen, y apportent leur soutien. L'envergure du soutien constituait un élément important, mais, à l'heure actuelle, la *Tweede Kamer* n'a pas de position commune sur la manière dont cela pourrait marcher. Selon la *Houses of Oireachtas* irlandaise, un seuil devrait attester l'existence d'un appui/d'une préférence des mesures à adopter parmi les Parlements nationaux.

Une vaste majorité des participants (15 sur 20) ont souligné que le seuil pour lancer un « carton vert » devrait toujours être identique. Seuls quelques Parlements/Chambres⁷ étaient d'avis que la détermination d'un seuil devrait être laissée à la discrétion du Parlement initiateur/de la Chambre initiatrice. Le *Sénat* français a considéré que le « carton vert » devrait être flexible et de nature informelle, rendant ainsi superflu tout seuil minimum.

Si un seuil minimum était introduit mais non atteint, une majorité des participants (16 sur 24) ont suggéré que le texte puisse être envoyé à la Commission européenne par les Parlements/Chambres participants comme un texte commun sans le considérer comme un « carton vert ». Environ un tiers des participants ont considéré que le texte pourrait être

⁷ Le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Senato della Repubblica* italien, le *Bundestag* allemand

envoyé à la Commission européenne par chaque Parlement/Chambre participant comme avis politique et environ un cinquième des participants ont estimé que le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice devrait faire part des conséquences si le seuil n'était pas atteint lors de sa communication initiale aux Parlements/Chambres. Aucun des Parlements/Chambres n'a estimé que le texte ne devrait pas du tout être envoyé à la Commission européenne.

v. Date limite et échéancier

Une vaste majorité des Parlements/Chambres s'est prononcée en faveur de l'introduction d'une date limite pour participer à un « carton vert » (20 sur 22), deux Parlements/Chambres⁸ s'y étant opposés. Néanmoins, les participants étaient partagés presque de manière égale sur la question de savoir si la date limite devrait être la même pour chaque « carton vert » (10 participants) ou laissée à la discrétion du Parlement initiateur/de la Chambre initiatrice pour informer les Parlements/Chambres de son choix (neuf participants).

Une majorité des Parlements/Chambres ont précisé qu'un échéancier spécifique devrait être introduit pour conclure le processus du « carton vert » (17 sur 21), contre quatre Parlements/Chambres⁹ s'y opposant. Presque la moitié des Parlements/Chambres ayant répondu ont indiqué que cet échéancier devrait être identique pour chaque « carton vert » et se situer entre 16 semaines et six mois (12 sur 25).

La *Camera Deputa ilor* roumaine a proposé que l'échéancier devrait être identique pour chaque « carton vert » et se situer entre deux ou trois mois. Le *Senát* tchèque a ajouté que l'échéancier pour les décisions sur la participation au « carton vert » devrait être de six mois, à moins que la Chambre initiatrice n'ait des raisons importantes de fixer un délai plus court et a affirmé qu'un délai suffisant permettant aux Parlements nationaux d'examiner attentivement les propositions constitue l'une des plus importantes caractéristiques du processus. Il a aussi proposé que les Parlements nationaux, dans l'incapacité d'adhérer à un « carton vert » dans les délais impartis, devrait pouvoir, après consultation du Parlement initiateur/ la Chambre initiatrice, être encore en mesure d'y participer en adressant une lettre à la Commission européenne. L'*Országgyűlés* hongrois a fait observer que l'échéancier devrait être raisonnable.

vi. Amendements

À l'exception d'un Parlement/d'une Chambre (la *Národná rada* slovaque), tous les participants (21 sur 22) étaient d'avis qu'il devrait être possible de proposer des amendements au texte initial préparé par le Parlement initiateur/ la Chambre initiatrice, et que ces amendements devraient être introduits dans un délai décidé par le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice. Ce délai devrait être annoncé avant de faire circuler le « carton vert » afin d'informer les autres Parlements/Chambres.

Le *Senato della Repubblica* italien et la *Houses of the Oireachtas* irlandaise ont indiqué la possibilité d'envoyer des amendements à tout moment.

⁸ Le *Senato della Repubblica* italien et le *Bundestag* allemand

⁹ Le *Senato della Repubblica* italien, l'*Assemblée nationale* française, l'*Assembleia da República* portugaise et le *Bundestag* allemand

La moitié des participants (neuf sur 18) a déclaré que le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice devrait décider seul de l'acceptation des amendements et faire circuler un texte amendé par après. L'*Assemblée nationale* française a souligné que, pour des raisons d'efficacité et de flexibilité, le Parlement initiateur/la Chambre initiatrice devrait fixer une date limite. La *House of Lords* du Royaume-Uni a mis l'accent sur la difficulté que soulève la question et a fait valoir que, d'une part, inviter les Parlements/Chambres à amender le texte pourrait ralentir le processus; d'autre part, il serait regrettable d'exclure la possibilité d'apporter des amendements pouvant améliorer la teneur du texte. Pour cette raison, elle a proposé un échéancier limité pour introduire des amendements, le Parlement initiateur décidant de les accepter ou non; ce Parlement/cette Chambre communiquerait ensuite le texte modifié à tous les signataires, en les invitant à l'accepter/le refuser sans la possibilité d'autres amendements.

vii. Retrait

Une vaste majorité des Parlements/Chambres (20 sur 22) ont déclaré qu'il devrait être possible de se retirer à tout moment d'un « carton vert ». L'*Országgyűlés* hongrois a ajouté qu'un échéancier clair devrait être mis en place pour le retrait. La *Houses of the Oireachtas* irlandaise a souligné la nécessité d'être flexible pour permettre aux Parlements/Chambres d'examiner, dans un premier temps, le texte amendé et de décider, ensuite, s'ils entendent toujours participer au « carton vert ». Le *Seimas* lituanien a proposé de garantir qu'un Parlement/une Chambre puisse uniquement révoquer sa décision de participer en cas de désaccord avec les amendements proposés. La *Saeima* lettone a suggéré que le retrait de participation à un « carton vert » ne soit plus possible après sa communication à la Commission européenne.

viii. Modèle spécifique

Une faible majorité de Parlements/Chambres (12 sur 21) ont indiqué qu'ils étaient favorables à rédiger un « carton vert » selon un modèle prédéfini. Selon une importante majorité des participants (12 sur 17), ce modèle prédéfini devrait comporter un « résumé des raisons de l'action proposée » ainsi que les « bénéfices escomptés ». Une majorité des Parlements/Chambres (10 sur 17) ont précisé qu'un « carton vert » devrait inclure une référence à une base juridique et au type préféré de législation. Seuls quelques Parlements/Chambres (quatre participants) sont favorables à inclure une date limite pour la réponse de la Commission européenne sur le « carton vert ».

Pour la *Saeima* lettone, il est essentiel qu'un « carton vert » comporte certains éléments substantiels, sa forme exacte étant de moindre importance. Le *Senato della Repubblica* italien, la *House of Lords* du Royaume-Uni et l'*Országgyűlés* hongrois ont souligné qu'il n'était pas nécessaire d'adopter un modèle spécifique. La *House of Lords* du Royaume-Uni a ajouté que des conseils devraient y être prévus, de préférence, convenus à l'échelle de la COSAC ; en incluant éventuellement les éléments énumérés dans le questionnaire. La *Tweede Kamer* néerlandaise a soutenu une approche flexible et déclaré qu'il appartient au Parlement initiateur/à la Chambre initiatrice de décider des éléments à inclure. Il a été aussi

souligné que les éléments minimaux à inclure pourraient être discutés par le Groupe de travail de la COSAC¹⁰.

ix. Consultations

Une majorité des participants (14 sur 25) ont déclaré que les consultations auprès des Parlements/Chambres intéressés devraient avoir lieu selon le choix du Parlement initiateur/de la Chambre initiatrice. Un peu plus d'un tiers (neuf sur 25) des Parlements/Chambres ont répondu que les consultations devraient s'effectuer par courriel ou parmi les représentants des parlements nationaux à Bruxelles (huit sur 25). Moins d'un tiers des participants (sept sur 25) souhaiterait que des réunions de groupe au niveau politique se déroulent dans les locaux du Parlement initiateur/de la Chambre initiatrice. Seuls quelques Parlements/Chambres (six sur 25) entendent organiser des consultations par vidéoconférence.

Le *Senat* polonais et la *Kamra tad-Deputati* maltaise ont proposé d'organiser des consultations parmi les Parlements nationaux dans le cadre des réunions de la COSAC. La *House of Lords* du Royaume-Uni a souligné que toutes les options citées pourraient être utilisées, tandis que l'*Országgyűlés* hongrois a spécifié que les consultations devraient avoir lieu principalement entre les députés et le personnel du Secrétariat travaillant sur le dossier. L'*Assemblée nationale* française a ajouté que les éventuelles réunions devraient être organisées au niveau politique et non pas entre représentants à Bruxelles et que des services d'interprétation devraient être fournis au moins dans les langues de travail de l'UE.

Concernant ce point et les questions procédurales mentionnées ci-avant (points iv-ix), le *Sénat* belge a communiqué qu'avant de prendre une décision, il entendait attendre les résultats du groupe de travail de la COSAC¹¹.

Section 2: Procédure du « carton jaune »

i. Amélioration de la procédure du « carton jaune »

Une majorité des Parlements/Chambres participants (26 sur 32) ont considéré que la procédure du « carton jaune » nécessitait d'être améliorée sans modification du Traité.

Les améliorations proposées peuvent être réparties comme suit.

D'abord, selon la plus citée (12 Parlements/Chambres), la Commission européenne devrait améliorer ses réponses aux avis motivés¹² (RO) émis par les Parlements nationaux. La qualité ainsi que la promptitude des réponses de la Commission européenne devraient être améliorées. Deuxièmement, l'adaptation du délai actuel de 8 semaines pour émettre un RO a été proposée par neuf Parlements/Chambres. L'*Assemblée nationale* française, le *Riksdag*

¹⁰ En réponse à l'invitation de la LIII COSAC adressée à la Présidence luxembourgeoise en vue "d'établir un groupe de travail visant à renforcer le dialogue politique en introduisant le « carton vert » et améliorer la procédure de l'avis motivé (« Carton jaune ») (paragraphe 2.13 de la Contribution de la LIII COSAC, la *Chambre des Députés* de Luxembourg, a mis en place un groupe de travail dont la première réunion s'est tenue le 30 octobre 2015.

¹¹ *ibid*

¹² Avis motivé sera abrégé par « RO » dans le texte.

suédois, la *Tweede Kamer* néerlandaise et le *Senát* tchèque ont spécifiquement mentionné la possibilité de tenir compte de certaines périodes de vacances lors du calcul des délais. Selon le *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre, en cas de propositions de complexité accrue, la période de 8 semaines devrait être prorogée d'au moins deux semaines.

Parmi les améliorations moins citées dans le cadre de la procédure du « carton jaune » étaient une meilleure coordination (la *Kamra tad-Deputati* maltaise, la *Poslanecká sn movna* tchèque), la coopération entre les Parlements nationaux (la *Tweede Kamer* néerlandaise), la coopération entre institutions (le *Narodno sabranie* bulgare), ainsi que la communication (la *Poslanecká sn movna* tchèque, le *Narodno sabranie* bulgare), davantage d'informations fournies sur une base semestrielle par la Commission aux Parlements nationaux concernant les propositions législatives à venir relevant du champ d'application du Protocole 2 (*Országgyűlés* hongrois) et l'échange d'informations entre Parlements nationaux dans le cadre du forum de consultation sur IPEX (la *Camera Deputa ilor* roumaine). La possibilité d'élaborer des lignes directrices/critères a été mentionnée spécifiquement par le Parlement européen, la *Saeima* lettone, la *Camera Deputa ilor* roumaine et la *Chambre des Députés* de Luxembourg.

Le *Sénat français*, l'*Országgyűlés* hongrois, le *Riksdag* suédois et le *Seimas* lituanien ont souligné l'importance d'une meilleure justification de la proposition de la Commission européenne concernant la subsidiarité ; cette justification ne devrait pas être limitée à un ou plusieurs arguments relatifs à la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'UE. Le *Seimas* lituanien a ajouté que les évaluations d'impact n'étaient pas traduites dans toutes les langues officielles de l'UE et, en conséquence, ne permettaient pas à toutes les parties concernées d'évaluer la conformité avec le principe de subsidiarité et, dans certains cas, pourraient rendre plus difficile l'exercice du droit des Parlements nationaux à contrôler ce principe.

L'*Eduskunta* finlandais a indiqué qu'il ne considérait pas la procédure du « carton jaune » comme vitale pour l'influence parlementaire, déclarant qu'elle a même manqué d'améliorer l'influence des Parlements nationaux, mais a démontré le besoin d'inclure l'apport des Parlements nationaux dans la procédure législative européenne. À son avis, l'influence parlementaire pourrait uniquement devenir une réalité grâce au contrôle parlementaire des activités des gouvernements nationaux au Conseil.

La *Chambre des représentants* et le *Sénat* belges ont ajouté que le mécanisme du « carton jaune » a besoin d'être révisé du fait que les assemblées législatives non fédérales du système parlementaire belge participent au processus du « carton jaune ».

Le Parlement européen a noté que l'échéancier actuel des Parlements nationaux pour procéder aux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité a souvent été considéré comme insuffisant et, dans sa résolution du 4 février 2014¹³, a considéré différentes initiatives en vue d'améliorer l'évaluation des questions européennes par les Parlements nationaux. Il a proposé que chaque acte législatif publié dans le Journal Officiel contienne une note énumérant les Parlements nationaux, ayant répondu et ceux ayant soulevé des problèmes de subsidiarité ; a proposé le renvoi sans délai des RO des Parlements nationaux aux co-législateurs ; a suggéré

¹³ Résolution du 4 février 2014 sur le caractère adéquat, la subsidiarité et la proportionnalité – 19^{ème} rapport sur le « Mieux légiférer » couvrant l'année 2011 ((2013/2077(INI)) P7_TA(2014)0061

que des lignes directrices pourraient être préparées pour soulever des critères pour les RO sur les questions de subsidiarité et a proposé de mobiliser les Parlements nationaux pour qu'ils entreprennent des comparaisons des évaluations *ex ante* qu'ils ont menées et celles *ex post* établies par la Commission européenne.

ii. Critères pour décider un manquement au principe de subsidiarité

Seuls neuf participants sur 37 ont répondu avoir établi des critères pour décider de la violation du principe de subsidiarité. En spécifiant ces critères, la *House of Lords* du Royaume-Uni, l'*Eduskunta* finlandais, le *Seimas* lituanien, ainsi que le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens se sont référés aux définitions et critères pertinents de l'Article 5 du TEU et/ou du Protocole 2.

La Commission des affaires étrangères et européennes du *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre, bien que n'ayant pas établi de critères, a utilisé les lignes directrices sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévus dans le Traité de Lisbonne et le Traité d'Amsterdam.

La *Eerste Kamer* néerlandaise a mentionné que les principes de subsidiarité et de proportionnalité et la base juridique seront pris en considération dans un RO.

Le *Senato della Repubblica* italien a expliqué qu'il recourait au « critère de nécessité » et à celui de la « valeur ajoutée européenne » et a souligné que ces éléments étaient aussi décrits par la Commission européenne dans son 19^{ème} Rapport sur la subsidiarité et la proportionnalité. En termes analogues, le *Sénat* français, le *Riksdag* suédois, la *Tweede Kamer* néerlandaise et la *Saeima* lettone ont expliqué quels critères sont utilisés et comment. La *Saeima* lettone a ajouté que son analyse était aussi fondée sur la pertinence du choix de la base juridique de la proposition et sur les arguments avancés par la Commission dans sa proposition quant au respect du principe de subsidiarité.

Le *Sénat* français n'a pas établi une liste de tels critères, mais a développé certains principes; entre autres, l'absence d'analyse d'impact constituait un motif d'émettre un RO, étant donné qu'une analyse insuffisante ne garantit pas que la Commission européenne ait correctement défini le niveau approprié d'action conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le *Riksdag* suédois a indiqué qu'il utilisait une méthode en deux étapes pour établir le niveau auquel la mesure devrait être adoptée. La question principale portait sur le niveau auquel une action proposée devrait être mise en oeuvre, et non pas sur son exécution ou non-exécution. S'il était possible d'atteindre les objectifs de la mesure proposée en l'abordant à l'échelle nationale, régionale ou locale, aucune action ne devrait être entreprise au niveau de l'UE. Dans l'affirmative, la question qui se posait était de savoir si les objectifs de la mesure pouvaient être mieux atteints à l'échelle de l'UE.

Dans sa résolution¹⁴, le Parlement européen a mentionné que le Protocole No 2 fournissait aux Parlements nationaux l'occasion formelle de conseiller le législateur de l'UE quant à

¹⁴ Résolution du 4 février 2014 sur le caractère adéquat, la subsidiarité et la proportionnalité – 19^{ème} rapport sur le « Mieux légiférer » couvrant l'année 2011 ((2013/2077(INI)) P7_TA(2014)0061

savoir si une proposition législative ne répondait pas au critère de subsidiarité, étant donné que ses objectifs ne pouvaient pas, en raison de leur portée ou de leurs effets, être mieux atteints au niveau de l'UE plutôt qu'à celui des États membres. De plus, il a suggéré d'analyser si des critères appropriés devaient être établis au niveau de l'UE pour l'évaluation de la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

iii. Rédaction d'un avis motivé

Vingt Parlements/Chambres sur 35 ont répondu qu'ils rédigeaient des RO selon une forme interne prédéfinie. Il a aussi été demandé aux Parlements/Chambres s'ils disposaient d'un format/modèle prédéfini pour un RO, et quels éléments y étaient utilisés.

Il ressort des réponses que, dans la plupart des cas, une forme interne prédéfinie et un format/modèle prédéfini pour un RO ne peuvent pas être distingués les uns des autres. Dans les cas d'une forme/format fixe ou prédéfini, il était de pratique courante pour plusieurs Parlements/Chambres de travailler selon les mêmes principes pour chaque RO et d'utiliser toujours les mêmes éléments. Les Parlements/Chambres utilisant un certain type de forme / format disposaient d'une certaine flexibilité dans leur utilisation.

En particulier, certains Parlements/Chambres ont expliqué qu'ils recouraient à une forme prédéfinie. La *House of Lords* du Royaume-Uni a mentionné que les RO étaient adoptés suivant une forme prédéfinie, qui a été approuvée par la House en 2010. L'*Assembleia da República* portugaise a expliqué qu'elle utilisait une forme prédéfinie aux fins d'examiner les initiatives européennes qu'elle recevait, qu'elles rentrent ou non dans le champ d'application du contrôle du principe de subsidiarité. En cas de violation de la subsidiarité, un RO était émis et approuvé en séance plénière sous la forme d'une résolution. Le *Senat* polonais a aussi mentionné le recours à un format prédéfini pour un RO.

Les manières selon lesquelles certaines formes/formats sont utilisés varient. Certains Parlements/Chambres utilisaient la forme d'une résolution, p. ex. le *Senát* tchèque a déclaré utiliser la forme générale de résolutions avec points d'énumération. Le raisonnement de l'avis se distinguait clairement des autres commentaires sur la proposition de loi s'appliquant au Gouvernement ou dans la cadre d'un dialogue politique.

Une approche plus flexible a été utilisée par la *Chambre des Députés* de Luxembourg et le *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre. Dans le premier cas, aucun format prédéfini ne s'appliquait et, dans le second cas, il n'était pas obligatoire de suivre une forme prédéfinie. La *Poslanecká sn movna* tchèque a souligné qu'elle n'utilisait pas un modèle prédéfini ; le choix revenait au rapporteur qui rédige un RO. Le *Senato della Repubblica* italien ne dispose pas non plus d'un format/modèle; les précédents RO adoptés étaient suivis à titre d'exemples. Le *Senat* roumain a indiqué que bien qu'il n'utilisait pas une forme standard, les RO comprenaient des éléments légaux et techniques indiquant le manquement au principe de subsidiarité.

Le *Seimas* lituanien a expliqué, par de plus amples détails, les éléments spécifiques contenus dans un RO, en l'absence de forme préétablie. Selon la pratique, le RO consistait en deux documents ; une résolution de la séance plénière pour approuver la conclusion des Commissions sur les affaires européennes ou les affaires étrangères quant à l'éventuel

manquement au principe de subsidiarité et un extrait de la conclusion de ces commissions, évoquant la motivation.

Le *Riksdag* suédois a eu recours à certaines lignes directrices pour formuler une déclaration à la session plénière, que la commission devait proposer afin de soumettre un RO. Les RO étaient formulés de manière uniforme, avec certaines rubriques fixes. Le RO, annexé à la déclaration, devrait déclarer quelle proposition a été examinée, que la commission estimait que la proposition était en conflit avec le principe de subsidiarité et les motifs pour lesquels elle conclut à une violation.

iv. Critères pour séparer les principes subsidiarité et de proportionnalité

Seuls six Parlements/Chambres sur 34 ont précisé avoir défini des critères de séparation du principe de subsidiarité avec celui de proportionnalité. En expliquant leurs réponses, la *Houses of the Oireachtas* irlandaise, le *Riksdag* suédois et le *Nationalrat* and *Bundesrat* autrichiens se sont référés aux définitions et critères pertinents de l'article du TUE et/ou du Protocole 2. L'*Eduskunta* finlandais, bien que n'ayant pas établi de critère, a expliqué qu'il recourait également à l'Article 5 du TUE.

Le *Riksdag* suédois a souligné que l'examen de la subsidiarité comprenait aussi un critère de proportionnalité. Il a précisé qu'il existe un certain soutien au niveau de la littérature juridique et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE pour justifier qu'un certain degré d'évaluation de la proportionnalité pourrait être considéré comme inclus dans le cadre des contrôles de subsidiarité. La formulation dans le Traité « l'Union agira seulement si et dans la mesure où » signifie que l'examen de la subsidiarité incluait aussi un critère de proportionnalité et que les mesures proposées peuvent, en conséquence, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs escomptés des mesures.

Le *Senat* polonais, le *Narodno sabranie* bulgare et la *Saeima* lettone ont aussi mentionné la séparation de la proportionnalité et de la subsidiarité. Le *Senat* polonais et le *Narodno sabranie* bulgare ont expliqué que le principe de subsidiarité était conforme à celui de la proportionnalité. Le *Senat* polonais a expliqué qu'en essayant de séparer la subsidiarité et la proportionnalité, il considère que si un objectif donné pouvait être mieux atteint à l'échelon communautaire, mais si les mesures proposées par la Commission semblaient être excessives, la proposition a été considérée comme un manquement à la proportionnalité.

v. Lignes directrices pour les avis motivés et meilleures pratiques

En établissant des lignes directrices pour les RO, de nombreux Parlements/Chambres ont souligné plusieurs meilleures pratiques. Quelques-uns (six sur 23)¹⁵ ont cité l'utilisation d'une indication claire dans le texte lors de l'émission d'un RO par un Parlement national. L'utilisation d'une motivation claire dans le RO quant à la violation du principe de subsidiarité a aussi été citée. La *Camera Deputa ilor* roumaine a ajouté qu'une explication détaillée des motifs d'émission d'un RO était nécessaire, pour éviter de l'utiliser comme moyen de s'opposer à des principes fondamentaux énoncés dans les Traités de l'UE ou de ralentir le processus d'intégration dans l'UE.

¹⁵ L'Assemblée nationale française, la *Eerste Kamer* néerlandaise, le *Senato della Repubblica* italien, la *Tweede Kamer* néerlandaise, le *Senát* tchèque, la *Saeima* lettone

Concernant les motifs et les éléments d'un RO, quelques Parlements/Chambres ont mentionné le principe de subsidiarité et de proportionnalité en relation avec le RO. Par exemple, le *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre a souligné qu'il considérait que les principes de subsidiarité et de proportionnalité étaient inextricablement mêlés, et qu'ainsi, en effectuant un contrôle de subsidiarité, les aspects de proportionnalité ont toujours été pris aussi en considération. En conséquence, en établissant des lignes directrices pour les RO, il faudrait y intégrer les aspects de proportionnalité, à condition que ces lignes directrices ne séparent pas les deux principes ou n'excluent pas leur examen *in tandem*, ou n'empêchent pas les Parlements nationaux à émettre un RO de non-conformité au principe de subsidiarité soulevant aussi des problèmes liés à la proportionnalité.

Le *Senát* tchèque a souligné que la distinction entre le principe de subsidiarité et de proportionnalité était principalement une question de formulation des arguments dans le RO et que les deux principes se recoupaient. Il était évident qu'un RO ne pourrait pas être adopté sur les motifs d'une violation du principe de proportionnalité, mais certains arguments étaient essentiels aux deux principes ; ceux-ci ne devraient pas être rejetés par la Commission européenne comme relevant uniquement du principe de la proportionnalité.

Le *Bundesrat* allemand a mentionné qu'il suivait une recommandation non contraignante, décrivant les conditions préalables pour soumettre un RO pour non-conformité au principe de subsidiarité. Ceci s'appliquait aussi au contrôle de la proportionnalité qui, de l'avis du *Bundesrat* allemand, pourrait aussi être examiné dans le cadre du contrôle de la subsidiarité. La recommandation comportait aussi des questions liées au contrôle, pouvant être utilisées lors du contrôle du principe de subsidiarité, dans un sens plus strict du terme. Enfin, le guide a donné des aperçus sur la structure des procédures au *Bundesrat*, ainsi que les indications quant aux autres champs d'application pour que le *Bundesrat* prenne des mesures.

Un certain nombre de Parlements/Chambres ont souligné le processus d'émission d'un RO, par exemple en faisant référence à l'obtention de commentaires d'autres intervenants. Par exemple, le *Narodno sabranie* bulgare a mentionné que l'avis du Conseil pour la consultation publique à la commission concernée faisait partie des RO et reflétait le point de vue de différentes sociétés, ONG et universités. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont souligné que les consultations avec les différentes parties concernées pourraient améliorer la qualité des RO, du fait qu'ils travaillent étroitement avec les Parlements provinciaux en leur donnant la possibilité de soumettre des commentaires sur tous les projets d'actes législatifs et en en tenant compte lors du vote sur un RO. La *Seimas* lituanienne a aussi souligné la contribution d'autres intervenants; elle peut demander au Département juridique du Bureau du *Seimas* ainsi qu'au Département de droit européen relevant du Ministère de la Justice de la République de Lituanie de soumettre leur avis sur la conformité de la proposition avec le principe de subsidiarité. De plus, elle a déclaré qu'un représentant du Gouvernement a toujours participé à l'examen d'une proposition législative pendant les réunions de commissions, en assurant un large débat politique et une coopération entre le Parlement et le Gouvernement.

Les autres meilleures pratiques mentionnées incluent, entre autres :

- Désignation d'un membre du Parlement dans les commissions permanentes pour assurer le suivi des questions européennes concernant leurs commissions respectives (la *Chambre des représentants* belge)

- Mise en place d'une procédure spécifique en cas de RO à émettre lorsque la plénière n'est pas en session (la *Chambre des Députés* de Luxembourg)
- Traduction obligatoire en anglais de la totalité du texte de chaque RO émis et publication du RO traduit sur IPEX dès que possible (le *Senat* polonais)
- L'absence d'analyse d'impact ou de motivation de la proposition par la Commission européenne devrait être mentionnée dans le RO (le *Sénat* français)
- Explication énonçant la violation du principe de subsidiarité – « critère de subsidiarité » (la *Houses of the Oireachtas* irlandaise)

Concernant les aspects devant être inclus dans un RO, 32 participants sur 33 ont proposé de mentionner la proposition législative auquel fait référence le RO, 31 ont choisi d'indiquer clairement que le texte était un RO, 23 ont opté pour fournir une traduction du RO en anglais ou un résumé en anglais, 22 ont suggéré un résumé des arguments, 21 ont proposé d'inclure la base juridique et une motivation, alors que seuls neuf ont proposé d'inclure des informations sur la procédure interne appliquée.

Concernant les autres aspects proposés, quelques Parlements/Chambres a fait une remarque relative à la langue à utiliser pour un RO. Le *Sénat* français a mentionné qu'une traduction du RO était souhaitable, du moins dans l'une des langues de travail de l'UE. Il n'était pas nécessaire d'inclure une traduction intégrale ou un résumé dans le RO, mais qu'il pouvait être communiqué parallèlement. L'*Assemblée nationale* française est d'avis qu'une traduction ou un résumé en anglais et en français devrait être fournie. Le Parlement européen a souligné que, si une traduction ou un résumé en anglais pourrait s'avérer utile, la Commission des affaires juridiques (JURI) a considéré qu'une traduction ou un résumé en anglais des RO serait controversée eu égard au principe du multilinguisme.

La *Saeima* lettone a aussi suggéré d'ajouter des propositions constructives pour la Commission européenne sur la manière d'améliorer la proposition législative afin de respecter le principe de subsidiarité (par ex. proposition de choisir un type différent d'instrument juridique).

vi. La période de 8 semaines pour émettre un avis motivé

Concernant la période de 8 semaines pour émettre un RO, une vaste majorité de Parlements/Chambres participants (24 sur 33) ont considéré que la durée de mi-décembre jusqu'au Nouvel An devrait être exclue de cette période. Une majorité (18 sur 33) est d'avis que les périodes de vacances des institutions européennes devraient aussi être exclues. D'autres ont proposé des périodes d'exclusion de la mi-juillet à la mi-septembre, alors que la plupart des Parlements étaient alors en congé (la *Chambre des représentants* et le *Sénat* belges), les périodes de vacances des Parlements nationaux (la *Camera Deputa ilor* roumaine), ainsi que janvier et juillet-août qui correspondaient aux périodes de congés parlementaires (le *Senat* roumain). La *Tweede Kamer* néerlandaise a mentionné que l'exclusion des vacances constituait une solution minimale. Ils préféreraient proroger le délai à 12 semaines du fait que de nombreux Parlements ont différentes périodes de congé ; il est essentiel de prévoir un délai suffisant afin d'être en mesure d'améliorer la coopération entre les Parlements nationaux, ce qui contribuerait à améliorer la qualité des RO.

Selon la *Saeima* lettone, aucune autre exception, outre le mois d'août, ne devrait être ajoutée du fait que cette situation pourrait être source de confusion et résulter éventuellement en une

insécurité juridique ; la situation actuelle était claire et ne laissait pas de place à la confusion en ce qui concerne les dates limites pour introduire les RO.

Dix-neuf Parlements/Chambres sur 28 ont indiqué que les dates exactes des périodes exclues de la période de 8 semaines devraient être communiquées par la Commission européenne.

CHAPITRE 2: UN AGENDA EUROPEEN EN MATIERE MIGRATION

Au moment où, à la fois, le 30^{ème} anniversaire de la signature du premier accord de Schengen et le 20^{ème} anniversaire de l'entrée en vigueur du deuxième accord de Schengen sont célébrés, l'adoption d'une nouvelle politique sur la migration est devenue l'un des objectifs les plus urgents de la Commission européenne. Dans ce contexte, le second chapitre du 24^{ème} Rapport semestriel met en lumière les discussions des Parlements/Chambres sur la Communication de la Commission européenne intitulée « un agenda européen en matière de migration »¹⁶ adopté le 13 mai 2015, visant à présenter des actions concrètes pour répondre à la crise immédiate et sauver des vies en mer, et à proposer des réponses structurelles à moyen et long terme. Le principe de l'agenda est une réponse européenne coordonnée sur les réfugiés et la migration.

Selon les résultats du Rapport, la vaste majorité des Parlements/Chambres ayant répondu ont discuté sur la communication mentionnée ci-avant ; 21 sur 37 lors d'une réunion de commission et six en session plénière. Quatre ont envisagé d'en débattre dans un avenir proche.

La section 1 du Rapport, reconnaissant la nécessité de fournir une solution urgente à la situation en Méditerranée, présente un aperçu des points de vue des Parlements/Chambres sur les mesures de prévention à adopter et à mettre en place pour éviter d'autres tragédies humanitaires en Méditerranée. La section 2 présente les points de vue des Parlements/Chambres sur les mesures immédiates proposées par la Commission européenne, à savoir le programme européen temporaire de relocalisation pour les demandeurs d'asile qui ont manifestement besoin d'une protection internationale et le programme de réinstallation des migrants de pays tiers dans les États membres de l'UE. La section 3 porte sur une nouvelle politique de migration légale en relation avec les défis démographiques auxquels la plupart des pays de l'UE doivent faire face à la suite de la pénurie des compétences spécifiques, qui vise à attirer de nouveaux talents. La section 4 met en lumière les avis des Parlements/Chambres sur le régime d'asile européen commun et l'échange des meilleures pratiques des Parlements/Chambres dans l'application des règles d'asile.

Section 1: Mesures de prévention

Seuls quelques Parlements/Chambres n'ont pas du tout discuté des mesures de prévention proposées par la Commission européenne, alors que la majorité des Parlements/Chambres ont débattu de la question lors d'une réunion de commission et/ou en séance plénière (19 sur 37 en réunion de commission et neuf en plénière). Quatre ont fait part de leur intention d'organiser un débat.

¹⁶ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, Conseil, Commission européenne des affaires économiques et sociales, Comité des Régions, un Agenda européen en matière de migration COM(2015) 240.

Huit Parlements/Chambres, entre autres, l'*Assemblée nationale* française, le *Sejm* polonais, le *Riigikogu* estonien, la *Poslanecká sn movna* tchèque, le *Bundesrat* allemand, le *Senat* roumain et le Parlement européen ont insisté sur la nécessité de renforcer le combat contre la migration illégale, le trafic et la traite d'êtres humains, de résoudre les problèmes dans les pays d'origine et de parvenir à une meilleure coopération tant avec les pays d'origine qu'avec les pays de transit.

Le *Sejm* polonais, le *Seimas* lituanien et le *Senát* tchèque ont souligné la nécessité d'une meilleure protection et gestion de la frontière extérieure de l'UE, ainsi qu'une meilleure politique européenne en matière de retour et de développement de la politique d'asile européenne.

Le *Senato della Repubblica* italien, l'*Assemblée nationale* française et le *Seimas* lituanien ont souligné le besoin de renforcement du travail de FRONTEX, ainsi que d'Europol et d'Eurojust en assurant une coordination maximale de leurs actions et en utilisant pleinement leurs capacités. Le *Senato della Repubblica* italien a par ailleurs proposé d'éventuelles mesures à introduire, par ex. l'établissement de missions de police internationales hautement spécialisées, une intervention européenne pour lutter contre les migrations illégales, le renforcement de l'opération Triton, l'introduction de mécanismes de partage des charges, une action diplomatique et politique à l'égard des pays tiers, le dépassement du cadre du Règlement de Dublin II, la possibilité d'introduire une demande d'asile au niveau des ambassades, une action envers les pays d'origine et de transit et une intervention du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Alors que la *Národná rada* slovaque et la *Poslanecká sn movna* tchèque ont souligné la nécessité de conserver le caractère volontaire des activités de solidarité au sein de l'UE, le *Senato della Repubblica* italien a demandé d'assurer une participation équitable et équilibrée de tous les États membres dans le domaine de la relocalisation des demandeurs d'asile et migrants.

Dans plusieurs résolutions, le Parlement européen a souligné la mise en place de voies sécurisées et légales pour les demandeurs d'asile entrant dans l'UE et la nécessité pour les États membres de remplir effectivement leurs obligations en matière de recherche et de sauvetage. Il a aussi rappelé le besoin d'examiner la stratégie globale de coopération avec les pays tiers et de s'attaquer aux causes profondes de la migration.

La *Tweede Kamer* néerlandaise a demandé au Gouvernement de mettre l'accent sur les discussions au sein de l'UE portant sur une coopération intensifiée entre tous les pays de la région méditerranéenne, entre autres, concernant une meilleure information et des conseils adaptés, la protection régionale et les services d'aide à l'Afrique.

En réponse à la question portant sur les mesures de prévention débattues, la vaste majorité des Parlements/Chambres (24 sur 29) ayant répondu ont précisé avoir débattu de la question de travailler en partenariat avec les pays tiers pour lutter contre le flux migratoire en amont ; au même moment, seule la moitié des participants ont discuté du déploiement des moyens ; (bateaux et avions). La vaste majorité des participants (22 sur 29) ont discuté des opérations conjointes FRONTEX Triton et Poséidon. Plus de la moitié des Parlements/Chambres participants se sont penchés sur la capture et la destruction d'embarcations utilisées par les trafiquants, alors que moins de la moitié de ceux ayant répondu ont débattu de cette question

concernant les trafiquants en dehors du territoire de l'UE. Deux tiers des Parlements/Chambres ayant répondu ont discuté du soutien à une éventuelle mission de Politique de sécurité et de défense commune luttant contre le trafic de migrants. Presque le même nombre de Parlements ayant répondu a débattu du développement régional et des programmes de protection (Afrique du Nord, Corne de l'Afrique, Moyen-Orient).

Plusieurs Parlements/Chambres ont mentionné d'autres mesures qu'ils ont discutées et qui couvraient de nombreux aspects des tragédies humanitaires en Méditerranée. Parmi celles-ci, le besoin de l'UE d'appuyer davantage d'interventions structurées en vue de la stabilisation de la Libye (la *Kamra tad-Deputati* maltaise), le transfert du quartier général de FRONTEX plus près du centre de la Méditerranée (la *Camera dei deputati* italien) et le renforcement de la protection des frontières extérieures (le *Senát* tchèque) ont été soulignés.

L'*Assembleia da República* portugaise a discuté de la possibilité de mettre en place des centres d'information dans les pays d'origine, de transit et de destination pour fournir des précisions et conseils aux migrants sur leurs droits et obligations. A également été citée la possibilité d'indemniser les opérateurs privés, tels que la marine marchande, pour fournir des mesures incitatives à leur coopération et solidarité des missions de sauvetage en mer. Elle a exprimé des doutes quant à l'efficacité des mesures de prévention qui n'étaient pas accompagnées de réponses politiques et diplomatiques.

La *Národná rada* slovaque a discuté de la création de zones de sécurité dans les pays d'origine et la création de hotspots aux points d'entrée les plus névralgiques, la sécurisation de voies légales pour des migrants qualifiés. Les hotspots ont aussi été débattus au *Senat* français.

Les possibilités pour les migrants d'introduire une demande d'asile en dehors des frontières de l'UE ont aussi été discutées dans plusieurs Parlements/Chambres (par ex. la *Národná rada* slovaque, le *Senato della Repubblica* italien). La *Chambre des représentants* belge a abordé la question d'un nouveau modèle plus flexible pour les demandeurs d'asile en Belgique.

Le *Seimas* lituanien a insisté sur l'importance d'une stratégie de communication pour prévenir la diffusion d'informations négatives, populistes ou fausses et pour empêcher la formation d'une opinion publique négative dans l'UE.

Seuls quelques Parlements/Chambres ont présenté leur avis sur les mesures de prévention pouvant être mises en œuvre. Elles comprenaient des activités à court terme, telles que celles énumérées dans le document de Communication : meilleure gestion des frontières, politique efficace en matière de retour, incitations à enrayer la migration illégale (le *Sejm* polonais); activités à long terme pour renforcer le rôle et la crédibilité internationales de l'UE (le *Senato della Repubblica* italien); meilleure information et conseils, meilleure protection régionale et assistance aux services d'aide en Afrique pour empêcher les migrants d'entreprendre un voyage périlleux vers l'UE (la *Tweede Kamer* néerlandaise). Le *Riksdag* suédois a souligné l'importance des mesures d'urgence pour sauver des vies et celles à long terme en vue de créer des voies légales d'entrée dans l'UE, alors que le *Senat* roumain a encouragé les États membres de sécuriser les frontières de l'UE.

Le *Sejm* polonais a exprimé des inquiétudes concernant la destruction des embarcations des passeurs, en relevant que de telles activités nécessiteraient probablement la participation de

ressources militaires, ce qui exigerait l'autorisation du Conseil de Sécurité de l'ONU ou des autorités libyennes.

L'*Országgyűlés* hongrois a déclaré que les discussions parlementaires, tant en séances plénières que dans les commissions, se sont concentrés sur les défis posés par la route de transit de la migration des Balkans occidentaux.

À la réponse de fournir des informations complémentaires sur les mesures de prévention, la *House of Lords* du Royaume-Uni, la *Camera Deputa ilor* roumaine, le Parlement européen ainsi que le *Senato della Repubblica* italien ont fait référence à des enquêtes réalisées et rapports en préparation. Le *Riksdag* suédois a mentionné la migration de la main-d'œuvre en soulignant aussi son aspect positif. Il s'est félicité des mesures prises par l'UE pour augmenter son attrait pour des employés potentiels, en rappelant cependant qu'il est aussi important d'empêcher l'exploitation des personnes venant dans l'UE.

Section 2: Mesures proposées par la Commission européenne (relocalisation et réinstallation)

i. Les discussions des Parlements sur les mesures proposées concernant un système de relocalisation en vue de répartir ceux en nécessité évidente de protection au sein de l'UE

Un premier paquet de mise en œuvre inscrit à l'agenda européen en matière de migration, adopté le 27 mai 2015 comprenait : une proposition pour appliquer, pour la première fois, l'Article 78(3) du TFUE afin de relocaliser de toute urgence 40.000 demandeurs d'asile au profit de l'Italie et de la Grèce ; une recommandation pour un programme de réinstallation de 20.000 personnes hors de l'UE; un plan d'action contre le trafic des migrants ; et les modifications nécessaires au budget de l'UE pour renforcer les opérations Triton et Poséidon en mer et sauver ainsi plus de vies.

Vingt-neuf Parlements/Chambres sur 367 ayant répondu ont discuté des mesures proposées par la Commission en ce qui concerne un système de relocalisation pour répartir ceux ayant manifestement besoin d'une protection internationale au sein de l'UE que ce soit, en session plénière (huit Parlements/Chambres) ou en réunion de commission (21 Parlements/Chambres). Deux Chambres (la *Seimas* lettone et la *Národná rada* slovaque) ont donné leur avis sur ces mesures, alors que trois autres Parlements/Chambres ont annoncé leur intention d'en discuter (la *Cortes Generales* espagnole, le *Narodno sabranie* bulgare et la *Camera Deputa ilor* roumaine). Quelques Parlements/Chambres n'ont pas abordé les mesures proposées (par ex. *Državni svet* slovène, le *Hrvatski sabor* croate, le *Vouli ton Antiprosopon* de Chypre).

Les avis exprimés par les Parlements/Chambres ont principalement varié sur la question de la répartition volontaire ou obligatoire des réfugiés et sur celle des quotas par pays. Six Parlements/Chambres n'ont pas donné d'avis commun. Plusieurs Parlements/Chambres¹⁷ ont exprimé leur soutien à la solution de la répartition volontaire, ainsi qu'au besoin d'un système d'attribution raisonnable et fondé sur les capacités actuelles des États membres et leur

¹⁷ Le *Senat* et *Sejm* polonais, l'*Országgyűlés* hongrois, le *Riigikogu* estonien, la *Poslanecká sn movna* et le *Senát* tchèques, le *Seimas* lituanien, la *Saeima* lettone et la *Národná rada* slovaque

opposition aux quotas par pays définis par la Commission européenne. Cependant, quelques Parlements/Chambres ont soutenu la proposition de répartition et les quotas de la Commission européenne¹⁸.

La Commission des affaires européennes du *Sejm* polonais a souligné que la Commission européenne a dépassé son mandat sur le programme de relocalisation et de réinstallation, établi par le Conseil européen lors du sommet extraordinaire en avril. Elle a insisté sur le fait que le document du Conseil européen se réfère expressément au caractère volontaire et non obligatoire de la mesure et a noté que le principe de volontariat n'impliquait pas un manque de solidarité ou responsabilité.

La *Poslanecká sn movna* tchèque a fait référence à une résolution adoptée par sa Commission des affaires européennes, qui a rejeté la proposition de décision du Conseil, mettant en place des mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce¹⁹ et qui a appuyé la position du Gouvernement sur le mécanisme proposé; elle a invité le Gouvernement à faire son possible pour bloquer l'adoption de la proposition.

La Commission des affaires européennes du *Riigikogu* estonien était d'avis que les États membres devraient décider, à l'unanimité, de la répartition clef concernant un système de relocalisation, en reflétant la taille proportionnelle de leur population et de leur économie au sein de l'UE.

La Commission des affaires européennes du *Seimas* lituanien a adopté un avis déclarant entre autres, que le principe de solidarité devrait être fondé sur des critères transparents, clairs et acceptables pour tous les États membres et sur le principe indiscutable de la participation volontaire.

Le *Senát* tchèque a fait référence à sa résolution²⁰ dans laquelle il a souligné ne pas être d'accord avec la relocalisation obligatoire des migrants entre États membres; les États membres devraient porter la responsabilité principale de leur politique d'asile et de migration, y compris les conséquences du non-respect des règles convenues au niveau de l'UE. Il a aussi convenu avec le Gouvernement tchèque que la proposition de décision n'était pas claire d'un point de vue légal à plusieurs égards, en particulier en ce qui concerne les procédures spécifiques, les règles du Règlement de Dublin ou les aspects sanitaires.

La *Saeima* lettone a débattu de la question au sein de la Commission des affaires européennes et, tout en reconnaissant, en général, le besoin d'être solidaire à l'égard des États membres faisant face à un flux sans précédent de réfugiés, l'avis général était que le système de relocalisation devrait s'opérer sur une base volontaire.

La *Národná rada* slovaque a fait référence à sa Déclaration visant à résoudre les défis actuels de la migration qui se posent actuellement à l'Union européenne et a souligné, entre autres, le besoin de solidarité pour maîtriser la pression migratoire actuelle ainsi que la responsabilité à prendre des mesures pour protéger les frontières communes extérieures de l'UE. De plus, elle

¹⁸ L'Assemblée da República portugaise, la Camera dei Deputati et le Senato della Repubblica italiens, Parlement européen, le Nationalrat autrichien

¹⁹ (COM (2015) 286 final)

²⁰ No.161 du 18 juin 2015

a exprimé la disponibilité de la République slovaque à aider à résoudre la crise humanitaire, en insistant cependant sur le caractère volontaire des contributions individuelles des États membres pour les programmes de réinstallation et relocalisation, et en refusant l'introduction de quotas obligatoires ainsi que toute remise en question du pilier fondamental du système de Schengen, par ex. le principe de libre circulation des personnes.

Le *Senat* roumain a exprimé son désaccord de recourir à un mécanisme standard qui ne prendrait pas en considération les particularités de chaque État membre et la contribution aux activités des Agences européennes telles que FRONTEX. De plus, il a souligné que les solutions doivent être trouvées dans des politiques adaptées à la migration, à la sécurité des frontières et non pas en instaurant des contrôles ou en mettant en cause l'application des acquis de Schengen.

L'*Assembleia da República* portugaise a fait référence au besoin de tous les États membres d'accepter de faire partie de la réponse et de vouloir, selon leurs capacités, assumer leur part de responsabilité. Cependant, ce postulat devrait être accompagné par l'affectation de ressources de l'Union aux États membres ayant les plus importantes difficultés financières et/ou nécessitant davantage d'investissement dans leurs services d'aide aux réfugiés et/ou migrants, pour qu'ils soient en mesure d'y répondre efficacement.

Le *Senato della Repubblica* italien a fait référence à sa résolution adoptée le 24 juin 2015 et, reconnaissant la communication comme une approche innovatrice, a souligné l'importance de la relocalisation et de la répartition des demandeurs d'asile déjà présents en Europe. Il a invité l'Union à assumer des engagements non équivoques tout en garantissant le plan de relocalisation pour les demandeurs d'asile déjà présents en Italie et en Grèce en vue d'alléger le fardeau pesant sur les premiers ports d'escale européens. Il a chargé son Gouvernement d'adopter toutes les initiatives pour aider à assurer un accord sur la répartition des demandeurs d'asile, qui était ambitieux en termes de personnes impliquées, équitable en termes de répartition, liant les États membres et opérationnel avant la saison d'été²¹.

Le *Bundesrat* allemand a appuyé la proposition de la Commission européenne d'instituer un programme obligatoire de réinstallation et/ou de répartition.

Le Parlement européen a discuté la proposition de la Commission européenne tant au cours d'une session plénière qu'au cours de réunions de commissions (LIBE et AFET). La discussion a porté sur un nouveau rapport²² ayant pour objet, à cette époque-là, la crise permanente liée au mécanisme de relocalisation selon le système de Dublin et a adopté une résolution²³ sur la Décision du Conseil à mettre en œuvre des mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie, Grèce et Hongrie²⁴.

La *Tweede Kamer* néerlandaise a débattu de la proposition lors d'une réunion de commission ; elle a convenu avec le Gouvernement que la relocalisation et réinstallation

²¹ Dans la même résolution, le *Senato della Repubblica* a appelé l'Union à outrepasser le principe du Règlement de Dublin, selon lequel les demandeurs d'asile doivent être accueillis au premier port d'entrée afin d'introduire le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions d'accorder l'asile.

²² 2015/0208(COD)

²³ Mesures provisoires dans le domaine de la protection internationale au bénéfice de l'Italie et de la Grèce, du 9 septembre 2015, P8_TA-PROV(2015)0306

²⁴ COM(2015)0451 - C8-0271/2015 - 2015/0209(NLE).

devraient s'effectuer à court terme, et qu'il était nécessaire d'essayer d'améliorer, à long terme, l'accueil des réfugiés au niveau régional ainsi que d'investir dans l'amélioration de l'accueil à l'échelle de la région et rechercher davantage de solutions structurelles.

Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont discuté, à maintes reprises, lors de réunions de commission, les moyens de résoudre la situation actuelle à l'échelle européenne, notamment par une répartition des demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE.

La *House of Lords* du Royaume-Uni a fait référence à un rapport qu'elle a publié²⁵ invitant le Gouvernement britannique à participer au programme de relocalisation, à condition que ce soit sur une base volontaire. La Commission d'examen des affaires européennes de la *House of Lords* du Royaume-Uni a recommandé un débat séparé en septembre, mettant en particulier l'accent sur l'« opt-in » britannique au Titre V.

La Commission des affaires européennes de la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a convenu que l'Agenda européen en matière de migration fasse l'objet d'un contrôle particulier et d'aborder à nouveau la question si le Gouvernement opte pour les mesures concernées.

ii. Débats des Parlements sur les mesures visant à créer 20.000 places par an pour la réinstallation dans l'UE en 2020

Un second paquet de mise en œuvre inscrit à l'agenda européen en matière de migration a été adopté par la Commission européenne le 9 septembre 2015, proposant des mesures concrètes en vue de répondre à la crise actuelle des réfugiés et de se préparer pour de futurs défis. La proposition comprenait : une proposition de relocalisation d'urgence pour 120.000 personnes, qui ont manifestement besoin de protection internationale de la Grèce, de la Hongrie et de l'Italie ; un mécanisme de relocalisation de crise à insérer dans le règlement de Dublin ; une liste européenne commune de pays d'origine sûrs ; une politique de retour plus efficace grâce à un manuel commun de rapatriement et à un programme d'action européenne en matière de rapatriement ; une communication sur les règles des marchés publics destinées aux mesures de soutien aux réfugiés ; une communication abordant la dimension extérieure de la crise des réfugiés ; un Fonds d'affectation d'urgence pour l'Afrique.

Moins de la moitié des Parlements/Chambres participants (16 sur 35) ont discuté, lors de réunions de commission, de l'objectif de créer, chaque année, 20.000 places de réinstallation dans l'UE pour 2020 ; huit ont débattu de cet objectif lors d'une session plénière, deux en ont discuté à la fois en séance plénière et lors d'une réunion de commission, un a émis un avis sur la question, cinq n'ont pas abordé du tout le problème, alors que cinq envisageaient d'en discuter.

La position des Parlements/Chambres ayant répondu a reflété la division entre les partisans de la proposition de la Commission européenne pour un système d'une répartition obligatoire, fondé sur des quotas fixes par pays et ceux en faveur du volontariat.

Le *Sejm* polonais a souligné que dans son document de communication, la Commission européenne n'a pas tenu compte de la situation en Ukraine. En cas d'éventuel flux de réfugiés

²⁵ « L'opt-in britannique dans la décision du Conseil sur la relocalisation des migrants au sein de l'UE », Sous-commission des affaires intérieures de l'UE, House of Lords de GB, 15 juillet 2015

d'Ukraine vers la Pologne, celle-ci deviendrait certainement le pays de destination. Il a été noté que la Commission européenne a prêté trop peu d'attention à combattre les mouvements secondaires au sein de l'UE et aux mesures visant à empêcher des situations dans lesquelles des personnes relocalisées ou réinstallées dans tous les pays de l'UE se déplaceraient vers un groupe sélectionné des plus riches pays membres de l'UE, ce qui est contraire au principe de relocalisation.

Le Parlement européen a informé que la question a été débattue à la fois en séance plénière et en commission (à savoir dans les Commissions LIBE et AFET). Mention a également été faite des Rapports Tavares²⁶ soulignant son soutien de longue date à la création d'un programme de réinstallation.

La *Tweede Kamer* néerlandaise a informé qu'à la suite d'un débat lors d'une réunion de commission, elle a appuyé l'avis du Gouvernement, qui s'est prononcé en faveur de 20.000 places de réinstallation et assurant que chaque État membre prenne une juste part. Après les nouvelles propositions de la Commission le 9 septembre, les avis étaient divergents. Néanmoins, la majorité parlementaire a soutenu l'idée que la réinstallation soit utilisée comme instrument pour aider, à court terme, l'accueil dans la région.

Le *Senát* tchèque a adopté une Résolution²⁷ dans laquelle il a énoncé son opposition fondamentale à la mise en place de programmes communs obligatoires de relocalisation et de réinstallation, en mettant l'accent sur le caractère exclusivement volontaire des mécanismes proposés, comme ces mesures ne prennent pas en compte les raisons sous-jacentes de vagues massives de migration et peuvent, au contraire, les encourager encore davantage.

Section 3: Nouvelle politique en matière de migration légale

i. Débats des Parlements sur les mesures proposées par la Commission européenne sur la migration légale

Presque la moitié des Parlements/Chambres ayant répondu (17 sur 37) ont débattu des mesures proposées par la Commission européenne sur la migration légale lors d'une réunion de commission, neuf n'en ont discuté à quelque niveau que ce soit, alors que six ont envisagé d'en débattre à l'avenir. Seuls trois ont abordé les mesures proposées par la Commission européenne lors d'une session plénière. Le *Senat* roumain a émis un avis sur la question.

Les Parlements/Chambres participants ont débattu de toutes les différentes mesures. Plus particulièrement, sur les 23 participants, 11 ont discuté d'un «système au niveau européen pour des ressortissants de pays tiers hautement qualifiés», tandis qu'une «modernisation de la politique européenne des visas» et l'«avenir de la directive dite carte bleue» ont été discutés par neuf Parlements. Huit Parlements/Chambres ont abordé une «nouvelle mobilité et possibilités de recherche d'emploi pour les étudiants», une «nouvelle mobilité et possibilités de recherche d'emploi pour les chercheurs» et «action renforcée pour lier la politique de migration et de développement». Cinq Parlements/Chambres ont débattu la mesure de «redéfinition des priorités de financement des politiques d'intégration». La mesure portant sur l'«identification des secteurs économiques qui font face ou devront faire

²⁶2009/0127(COD)- COM(2009)0456, C7-0072/2012) et 2009/2240(INI)

²⁷No. 160 du 18 juin 2015

face à des difficultés de recrutement ou à des déficits de compétences » et la mesure sur une « promotion d'un dialogue permanent et une évaluation par les pairs au niveau européen sur les pénuries de main-d'œuvre, la régularisation et l'intégration » ont été discutés par quatre Parlements/Chambres. Seuls trois Parlements/Chambres ont débattu de la mesure des « transferts de fonds moins coûteux, plus rapides et plus sûrs », alors que la mesure sur une « plateforme de dialogue pour inclure les commentaires des entreprises, syndicats et autres partenaires sociaux » n'a été abordée que par deux Parlements/Chambres.

Quelques Parlements/Chambres ont déclaré avoir discuté d'autres mesures.

Le Parlement européen a débattu de toutes les mesures mentionnées ci-dessus; la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a aussi fait état de trilogues en cours sur la Directive relative aux conditions d'entrée et de résidence de ressortissants de pays tiers aux fins de la recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation, rémunéré ou non, de service volontaire ou au pair, qui doivent être adoptés en codécision²⁸.

La Commission des affaires européennes de l'*Assembleia da República* portugaise a souligné que, dans le contexte de la présidence de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, l'*Assembleia da República* a discuté de la possibilité de portabilité des prestations de sécurité sociale pour les travailleurs migrants en vue de faciliter un retour durable (migration circulaire), en d'autres termes, garantir que les migrants ne soient pas empêchés de retourner dans leurs lieux d'origine par crainte de perdre leurs garanties.

Le *Senát* tchèque a débattu des mesures concernant une modernisation de la politique européenne des visas et a adopté une Résolution²⁹ sur la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur un code communautaire des visas (Code des Visas) (refonte)³⁰ et une proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un visa touristique et modifiant la Convention mettant en œuvre l'accord de Schengen et le Règlement³¹.

Le *Folketinget* danois a indiqué que, bien que le Ministre concerné ait informé la Commission des affaires européennes de ces propositions lors de réunions de commissions, en raison du opt-out danois de la justice et des affaires intérieures, aucune discussion approfondie ni de positions communes n'ont été adoptées.

ii. Positions des Parlements/Chambres sur la migration légale

Seuls quelques Parlements/Chambres ont répondu à la question de savoir s'ils ont adopté une opinion commune sur la migration légale.

La Commission des affaires européennes de la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a affirmé que, en règle générale, la question de l'immigration illégale concernait la Commission et qu'elle a traité le problème des migrants sans papiers. La Commission a indiqué être engagée

²⁸ 2013/0081 (COD)

²⁹ No. 615 du 22 octobre 2014 (9ème mandate législatif)

³⁰ COM (2014) 164

³¹ (EC) No 562/2006 et (EC) No 767/2008 (COM(2014) 163)

avec le Conseil sur les droits des migrants d'Irlande et la Plateforme de contrôle de l'immigration, représentant les deux côtés du débat.

La Commission LIBE du Parlement européen a répondu en soulignant que le Parlement, qui a discuté la question à la fois en session plénière et lors d'une réunion de commission, a souligné la nécessité d'explorer d'autres solutions de la migration légale. Elle a soutenu les propositions de la Commission accordant une mobilité accrue aux migrants légaux au sein de l'UE (par ex. étudiants, chercheurs, stagiaires) and créant un nouveau permis de travail. Dans le passé, le Parlement européen a demandé un instrument horizontal légal de migration.

Le *Senát* tchèque a déclaré son soutien général à la migration légale et à sa gestion effective et a mis en évidence l'importance de la lutte contre l'immigration illégale et la mise en place d'une politique effective de retour.

Le *Senat* roumain a souligné que la migration légale pourrait, sous certaines conditions, apporter des avantages à l'UE, en particulier sur le marché du travail. Il a aussi souligné que la révision de la directive dite carte bleue devrait fournir de meilleures conditions pour les plus qualifiés. De plus, il a souligné le fait que la Roumanie nécessite le soutien de l'UE pour ses programmes d'éducation et son système de santé.

Enfin, le *Bundesrat* allemand a accueilli favorablement les programmes de la Commission pour plaider pour une nouvelle politique européenne de la migration légale et a demandé d'autres solutions d'entrées légales et sûres à créer pour les migrants demandeurs d'asile dans les États membres. De l'avis du *Bundesrat*, intensifier les efforts pour intégrer les personnes, qui ont été reconnues comme ayant droit à la protection, était un défi partagé pour les États membres. Il a demandé à la Commission de garantir une plus importante participation des Parlements nationaux et des autres intervenants de sociétés civiles dans d'autres discussions pour concevoir et mettre en place l'Agenda européen en matière de migration et les mesures associées de suivi.

Quelques Parlements/Chambres ont communiqué des informations supplémentaires notables. Parmi ceux-ci, la *House of Lords* du Royaume-Uni a précisé que sa Commission des affaires européennes, avant la publication de l'Agenda de l'UE sur la migration, a invité le Gouvernement d'opter pour une participation dans le projet de directive pour les conditions d'entrée et de résidence des ressortissants de pays tiers aux fins d'études et de recherche. Or, le Gouvernement a refusé de le faire.

Le *Riksdag* suédois a précisé qu'en général, la politique des visas était discutée au sein de sa Commission sur les assurances sociales. Le *Riksdag* a considéré que la migration légale représentait une force positive, contribuant à des sociétés plus ouvertes et plus riches et davantage de voies légales à la migration devraient être mises en place.

Section 4: Régime d'asile européen commun

i. Débats des Parlements sur le système d'asile européen commun

Neuf Parlements/Chambres sur trente-cinq ont discuté du régime d'asile européen commun en session plénière, 11 en réunion de commission, et huit n'ont pas abordé du tout la question. Trois (l'*Assemblée Nationale* française, la *Národná rada* slovaque et le *Riksdag*

suédois) ont émis un avis et quatre ont déclaré leur intention d'en discuter. Le *Sénat* français, l'*Országgyűlés* hongrois et le Parlement européen ont débattu de la question à la fois en session plénière et réunions de commissions.

L'« application du système de Dublin » et la « mise en œuvre du régime d'asile européen commun » faisaient partie des questions les plus débattues auprès de 19 et 18 sur 28 Parlements/Chambres. Dix ont discuté de la mesure intitulée « une approche plus efficace face aux abus », celle sur le « renforcement des dispositions pour un État d'origine plus sûr de la directive sur les procédures d'asile », l'action sur les « mesures pour promouvoir l'identification systématique et les empreintes digitales ». Huit Parlements/Chambres ont débattu de la mesure sur l'« établissement d'un processus de décision unique en matière d'asile » et la mesure sur « favoriser des décisions plus uniformes ». Sept ont discuté de la mesure pour un « processus de contrôle systématique » ainsi qu'un « Code commun d'asile ». La mesure sur le « développement de réseau d'autorités d'accueil » et la mesure sur la « formation des autorités d'accueil » ont été discutées, respectivement, par cinq et trois Parlements/Chambres.

Un certain nombre de Parlements/Chambres ont débattu d'autres questions liées. En particulier, la Commission des affaires européennes de l'*Assembleia da República* portugaise a aussi discuté de la création d'une base de données partagée et standardisée pour mieux organiser la gestion des demandes d'asile et les opérations de réinstallation entre l'UE, les pays méditerranéens d'immigration, les pays de transit, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et d'autres organisations internationales compétentes.

Le *Senato della Repubblica* italien a informé qu'il a été proposé, lors de la discussion en séance plénière, d'établir un système rapide de tri, grâce auquel les migrants pourraient être déplacés dans le pays de leur choix en vue d'évaluer leur demande de protection internationale.

La Commission des affaires européennes de la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a souligné qu'elle a abordé cette question du point de vue des migrants sans papiers et de l'asile. La commission s'est engagée des deux côtés du débat et a discuté de la possibilité d'un programme de régularisation pour les sans papiers.

Le *Sejm* polonais a signalé que, lors de sa réunion en août 2014, la Commission des affaires de l'Union européenne a discuté le rôle de l'agence FRONTEX pour limiter la migration illégale, en particulier en référence à la région de la Méditerranée.

Le *Bundesrat* allemand a exprimé son soutien au point de vue de la Commission selon lequel une plus grande solidarité et un partage plus équilibré des responsabilités étaient essentiels à la politique sur les réfugiés.

Le Parlement européen a précisé qu'il a participé dans la refonte du régime d'asile européen commun à titre de co-législateur. Les lacunes dans le système de Dublin ont été mises en exergue depuis de nombreuses années, mais aucun accord n'a pu être trouvé avec le Conseil en 2013 pour instaurer une réforme plus ambitieuse. Il a rappelé que les négociations entre les

institutions étaient en cours pour la modification du Règlement de Dublin concernant les mineurs non accompagnés et a rappelé deux propositions en instance³².

La Commission des politiques européennes de la *Camera dei Deputati* italienne a précisé avoir approuvé, dans le débat, la possibilité de réformer le Règlement de Dublin.

ii. Meilleures pratiques notables

Très peu de Parlements/Chambres ont choisi de souligner les meilleures pratiques de leur État membre en application des règles d'asile.

Parmi ceux-ci, l'*Assemblée nationale* française a mentionné la réforme, récemment adoptée, du droit d'asile du 29 juillet 2015, qui a renforcé les garanties des demandeurs d'asile à tous les stades de la procédure, a introduit une nouvelle procédure accélérée et une nouvelle procédure contentieuse. Aux termes de la nouvelle loi, les allocations ont pris en considération la composition des familles, et le genre ainsi que l'orientation sexuelle ont explicitement été reconnus comme des motifs éventuels de persécution.

Aussi bien la *Poslanecká sn movna* tchèque que la *Národná rada* slovaque ont fait état du strict respect des règles du système de Dublin.

CHAPITRE 3: POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT

Dans les Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne³³, la Commission reconnaît le succès historique de la politique d'élargissement, source de paix et de stabilité sur le continent européen. À cet égard, le Président Juncker a souligné que les négociations en cours devraient continuer, et en particulier les Balkans occidentaux devront poursuivre dans une perspective européenne, mais aucun autre élargissement ne sera mis en place dans les cinq prochaines années.

Dans ce contexte, la première section du troisième chapitre du 24^{ème} Rapport semestriel informe sur les vues des Parlements/Chambres sur ces Orientations politiques et, en particulier, sur l'annonce de la Commission et son impact sur le discours national dans les États membres. Elle aborde la question de savoir si cette annonce a eu des incidences sur les procédures mises en place en relation avec les rapports de suivi / rapports annuels sur les progrès réalisés ou contrôle global de la politique d'élargissement. La deuxième section met l'accent sur les développements ou modifications marquants, le cas échéant, dans les pratiques et procédures du contrôle parlementaire sur les négociations d'adhésion depuis 2013 lors de la rédaction du 19^{ème} Rapport semestriel sous la Présidence irlandaise de la COSAC.

³² Règlement modificatif (EU) No 604/2013 quant à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de la protection internationale des mineurs non accompagnés, sans membre de la famille, proche parent légalement présent dans un État membre (2014/0202(COD)) et la Proposition pour un Règlement du Parlement européen et d'un Conseil établissant une liste commune européenne des pays d'origine sûrs.

³³ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

Section 1: Progrès dans la politique d'élargissement

i. Examen/contrôle des Orientations politiques de la Commission européenne, en particulier l'idée qu'aucun autre élargissement ne devrait pas avoir lieu dans les cinq prochaines années et les points de vue des Parlements/Chambres

Seize sur 37 ayant répondu ont indiqué ne pas avoir analysé les orientations politiques de la Commission européenne, en particulier l'idée qu'aucun autre élargissement ne devrait pas avoir lieu dans les cinq prochaines années, alors que treize ont signalé que la question a été débattue lors d'une réunion de commission. Cinq ont répondu que la question a été discutée en session plénière, alors que deux envisageaient d'en débattre. Le Parlement européen a répondu que la question a été discutée tant en réunion de commission qu'en session plénière. Selon la Commission des affaires étrangères du Parlement européen (AFET), aucune résolution formelle avec une position commune du Parlement européen n'a été adoptée sur le sujet. Le *Senat* roumain était la seule Chambre à avoir rédigé un avis sur cette question.

Bien que la Commission des affaires étrangères du *Riksdag* suédois n'ait pas analysé les orientations politiques de la Commission, il a examiné le point de vue de la Commission sur le processus d'élargissement dans le cadre du programme de travail de la Commission (CWP) 2015 et a noté que son champ d'application y est limité. Il a souligné l'importance de la mise en lumière de l'élargissement dans les travaux de la Commission, comme il a contribué à la stabilité, la sécurité et la prospérité en Europe. De plus, il a souligné que l'engagement de l'UE bénéficiera à la fois à l'UE et aux pays souhaitant adhérer à l'UE et a plaidé pour que l'UE honore ses engagements et principes établis. La commission a aussi salué le fait que la Commission a clairement souligné dans ses rapports sur l'élargissement la nécessité de réformes fondamentales en matière économique, juridique et administrative dans les six pays des Balkans occidentaux et en Turquie.

La *Chambre des Députés* de Luxembourg a spécifié que l'élargissement a été régulièrement au cœur des débats annuels sur la politique étrangère.

Un certain nombre de Parlements/Chambres ont exposé leurs points de vue sur la politique d'élargissement en général et sur l'annonce de la Commission sur la politique d'élargissement.

Le *Seimas* lituanien a fait référence à l'adoption des conclusions sur les questions d'élargissement après un débat qui s'est tenu le 26 novembre 2014 par la Commission des affaires étrangères³⁴ au cours de laquelle elle a souligné l'importance de la politique d'élargissement de l'UE en vue d'atteindre certains objectifs stratégiques européens, à savoir améliorer la stabilité, la sécurité et le bien-être des personnes, renforcer l'UE comme acteur mondial et transmettre des valeurs démocratiques et européennes. Le soutien de la Lituanie pour une perspective européenne en faveur de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine, y inclus la possibilité d'introduire une demande d'adhésion, a été souligné. La commission a aussi mis en avant l'importance de bénéficier de l'appui de la société civile pour

³⁴ Sur la Communication intitulée "Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015" COM (2014) 700 final

l'élargissement de l'UE et a exprimé son intention de renforcer encore davantage la coopération interparlementaire avec les Parlements des pays voulant adhérer à l'UE.

Le *Bundesrat* allemand a noté « la prévision modeste de la Commission » et a souligné, entre autres, que les pays des Balkans occidentaux ont plus que jamais besoin de la perspective européenne, comme celle-ci constitue un facteur essentiel pour une stabilisation accrue et pour assurer le droit à la paix en Europe ; cela a permis de réaliser des progrès au niveau des réformes économiques ainsi qu'au niveau des réformes des systèmes administratifs et juridiques et d'avancer ainsi au niveau du développement économique et politique.

La Commission des affaires européennes de la *Saeima* lettone a souligné que la politique d'élargissement devrait adopter une approche sur mesure et fondée sur le mérite et que l'UE avait besoin d'envoyer un message clair à adresser aux pays candidats concernant leurs perspectives d'adhésion.

La *House of Lords* du Royaume-Uni a déclaré que la commission avait demandé au Gouvernement britannique une évaluation des implications de l'annonce de la Commission, et quelles mesures étaient prises pour garantir le maintien de la dynamique en cours vers l'adhésion. Mentionnant un rapport de la Commission pour l'Union européenne³⁵ publié avant l'annonce de la Commission sur la politique d'élargissement, celle-ci s'est félicitée de l'attention accrue à mettre en place de véritables changements durables dans les pays candidats avant leur adhésion, et l'importance de l'Etat de droit dans les dialogues en cours et a aussi soutenu l'utilisation stricte de la conditionnalité. Elle a aussi relevé que le processus d'élargissement ne devrait pas être exploité par les États membres comme moyen de pression dans des différends bilatéraux avec les pays candidats. Le rapport a précisé que la lassitude en matière d'élargissement et d'adhésion dans les pays candidats pourrait sérieusement menacer l'avenir de l'agenda de l'élargissement, mais a estimé que la capacité de l'UE à absorber de nouveaux membres suffisait actuellement. La commission ne pensait pas qu'il existait des alternatives crédibles à une adhésion.

La Commission des affaires européennes du *Senat* roumain a estimé qu'actuellement et plus que jamais, une UE unie est nécessaire. L'UE a toujours reconfirmé ses valeurs fondamentales ; des doubles standards devraient être évités. De ce point de vue, les pays progressant vers la mise en œuvre de réformes doivent obtenir un soutien substantiel avec la finalité de rejoindre l'UE.

Au moins sept Parlements/Chambres ont expressément énoncé qu'aucune position commune n'a été atteinte concernant l'annonce de la Commission sur l'élargissement.

Cependant, nombre de Parlements/Chambres, précisant qu'aucune position commune n'a été atteinte, ont exposé leur point de vue. L'*Assemblée nationale* française a indiqué que, selon de récentes discussions, il existait un consensus parmi tous les groupes politiques sur le fait de reporter ou de retarder l'élargissement pour les cinq prochaines années. Le Comité mixte sur les affaires européennes de la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a considéré que l'Irlande doit continuer à agir comme défenseur de l'élargissement de l'UE et de la politique de voisinage ; il était essentiel, a-t-elle ajouté, que la perspective de l'adhésion à l'UE soit maintenue pour les Balkans occidentaux et la Turquie et que le potentiel de la politique de

³⁵ "The future of EU enlargement", House of Lords, Commission de l'Union européenne, 6 mars 2013.

voisinage de l'Europe soit pleinement réalisé. Selon la *Národná rada* slovaque, la République slovaque a appuyé le processus d'élargissement, en particulier en ce qui concerne les pays des Balkans occidentaux. Faisant suite à la publication du prochain rapport de suivi à la mi-octobre 2015, l'*Országgyűlés* hongrois a informé que le sujet serait inscrit à l'ordre du jour de la Commission des affaires européennes.

La majorité des participants (19 Parlements/Chambres), y compris le Parlement européen, ainsi que la majorité au pouvoir SPÖ (S&D) et ÖVP (EPP) du *Nationalrat* et du *Bundesrat* autrichiens ont répondu par la négative à la question de savoir si l'approche de la Commission européenne a modifié le point de vue du Parlement/de la Chambre sur la politique d'élargissement.

Parmi ceux ayant répondu par la négative, l'*Assemblée nationale* française a estimé que l'approche de la Commission européenne était plus ou moins conforme à la position de la majorité de ses membres après la crise de 2008 selon laquelle il était indispensable de mieux préparer les futures adhésions en vue d'assurer l'intégration de l'acquis communautaire concernant les questions économiques, sociales et environnementales ainsi que l'Etat de droit et les libertés fondamentales. Elle a ajouté qu'elle envisageait une mission dans plusieurs pays des Balkans occidentaux au premier semestre de 2016 afin d'évaluer leur progrès portant sur son contrôle parlementaire permanent à travers ses relations avec les Balkans occidentaux. Le *Hrvatski sabor* croate a affirmé que l'annonce de la Commission a été considérée comme le reflet de la situation actuelle des négociations à l'adhésion et des progrès réalisés par les pays candidats, et non pas comme un signe de refus de l'élargissement de la part de l'UE. Tout en reconnaissant que l'élargissement et l'admissibilité à l'adhésion à l'UE ont été définis dans les traités, le Grand Comité de l'*Eduskunta* finlandais a noté l'hostilité de certains États membres à l'égard de l'élargissement et a estimé qu'il serait judicieux de ne pas poursuivre de politiques d'élargissement, alors qu'aucune issue favorable n'a été prévue. Le *Senát* tchèque a souligné avoir été un fervent partisan de l'élargissement, reconnaissant, en même temps, le caractère long et complexe du prochain élargissement et insistant sur le principe de conditionnalité. Selon la Commission AFET du Parlement européen, le Parlement européen³⁶ est resté engagé dans la politique d'élargissement de l'UE comme politique clé pour promouvoir la paix, la démocratie, la sécurité et la prospérité en Europe et a soutenu l'adhésion de pays bien préparés ; elle a aussi avancé que chaque pays devrait être jugé de ses propres mérites en termes d'exécution, de mise en œuvre et de respect des critères, et que la rapidité d'exécution et la qualité des réformes nécessaires ont déterminé le calendrier d'adhésion.

L'*Assembleia da República* portugaise, se référant au contrôle actuel du processus d'élargissement, a compris que les leçons des précédents élargissements ne devraient pas être oubliées et les pays candidats devraient remplir les critères de Copenhague. En conséquence, les intentions exprimées par la Commission européenne dans ses orientations politiques, en particulier aucun élargissement n'aura lieu dans les cinq prochaines années permettant ainsi à l'UE d'assimiler totalement la venue des treize derniers membres, ont été favorablement accueillies. Néanmoins, les négociations avec les pays candidats et les réformes qui s'imposent devraient se poursuivre. Dans ce contexte, l'importance de l'élargissement aux Balkans occidentaux a été soulignée et l'accent a été mis sur le fait que la situation politique

³⁶ Résolution du 10 juin 2015 sur le Rapport de suivi de la Commission de 2014 sur la Turquie (2014/2953(RSP) (P8_TA-PROV(2015)0228) et Résolution du 11 mars 2015 sur le Rapport de suivi sur la Serbie (P8_TA(2015)0065).

liée aux désignations et frontières devrait être résolue avant l'adhésion. Il serait aussi important d'avoir des progrès effectifs en ce qui concerne l'adhésion de la Turquie.

La *House of Lords* du Royaume-Uni a cité le rapport de la Commission pour l'Union européenne³⁷ et a fait valoir, entre autres, que les États membres devraient tirer avantage de l'interruption de l'élargissement pour s'engager dans une réévaluation fondamentale de leurs intérêts stratégiques dans le voisinage oriental. Il a relevé une tension non encore résolue entre l'offre d'adhésion proposée aux pays du partenariat oriental et la volonté politique des États membres d'y donner suite, qui n'était pas uniforme et qui a compliqué les relations de la Russie à la fois avec ces pays et avec l'UE.

ii. Incidence sur les procédures mises en place par les Parlements/Chambres en relation avec les rapports de suivi / rapports annuels sur les progrès réalisés ou le contrôle global de la politique d'élargissement

Vingt-sept Parlements/Chambres ont expressément répondu négativement à la question de savoir si l'annonce de la Commission a eu des conséquences sur les procédures mises en place par leur Parlement/Chambre en relation avec les rapports de suivi / les rapports annuels sur les progrès réalisés ou le contrôle global sur la politique d'élargissement. Quelques-uns ont fait référence à leur intention de suivre leurs procédures habituelles de suivi des rapports (par ex. la *Tweede Kamer* néerlandaise) et un a indiqué que la question allait être discutée (le *Narodno sabranie* bulgare). L'*Assemblée nationale* française a souligné que les rapports visés étaient uniquement publiés en anglais et non pas dans toutes les langues de travail de l'UE, ce qui a ainsi rendu impossible un contrôle parlementaire régulier.

Section 2: Contrôle parlementaire des négociations d'adhésion

Tous les participants sauf deux (35 sur 37) ont répondu qu'il n'y a pas eu de développements ou modifications notables dans la pratique du contrôle des négociations à l'adhésion par leur Parlements/Chambres depuis le 19^{ème} rapport semestriel rédigé sous la Présidence irlandaise.

La Commission AFET du Parlement européen a relevé que, bien qu'aucune modification substantielle ne soit intervenue dans le contrôle des négociations d'adhésion, la composition du Groupe de travail rétabli sur les Balkans occidentaux de la Commission des affaires étrangères pour contrôler l'ouverture, le contrôle et la conclusion des négociations concernant l'adhésion des États européens a été étendue pour inclure d'autres Présidents de délégations interparlementaires concernées afin de fournir de meilleures synergies pour une surveillance complète du processus d'adhésion, y compris des négociations.

La *Poslanecká sn movna* tchèque, ayant répondu positivement, a expliqué qu'une plus grande attention a été portée à l'Ukraine et à la Géorgie à la suite des récents développements dans cette région. Le *Sénat* belge a expliqué que, depuis la dernière réforme de l'État, il ne disposait plus de compétences dans le domaine de la ratification des traités d'adhésion ; les Sénateurs ont suivi les débats sur l'élargissement à travers le Comité d'avis fédéral et de leur propre Parlement.

³⁷ "The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine", House of Lords, Commission de l'Union européenne, 20 février 2015.