Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Avant-projet de sommaire
22e Rapport semestriel de la COSAC

Chapitre 1

Europe 2020

La stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi Europe 2020 sera soumise à un examen à mi-parcours en 2015, afin d'évaluer si la stratégie donne les résultats espérés, aussi bien sur le plan européen qu'à l'intérieur des pays, et si l'après-crise économique et financière impose une révision des objectifs établis en 2010.

Une évaluation initiale de l'avancement de la mise en œuvre a été fournie par la Commission européenne dans sa communication COM(2014)130, « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Aux fins du réexamen, la Commission devrait présenter ses propositions au début de l'année 2015, après avoir évalué les résultats d'une consultation publique.

Le premier chapitre du Rapport semestriel, construit sur les résultats du 20e Rapport semestriel, a pour but d'exposer les grandes lignes des propositions des parlements de l'UE en vue de l'examen à mi-parcours d'Europe 2020, en tenant compte notamment des positions exprimées par les parlements nationaux dans le cadre de l'examen de la communication susmentionnée ainsi que de la discussion de leurs Programmes nationaux de réforme (PNR) respectifs.

Le chapitre est divisé en trois parties.

La première partie présente les opinions des parlements de l'UE sur l'avancement de la mise en œuvre des buts d'Europe 2020 sur les plans national et européen ainsi que leurs commentaires sur d'autres questions pertinentes (par exemple le financement, la coordination avec d'autres politiques de l'UE).

La deuxième partie met en évidence les propositions avancées par les parlements de l'UE au sujet de la révision de la stratégie en 2015 (en particulier pour ce qui est de la communication COM(2014)130) et en général au sujet des actions que l'UE peut mettre en œuvre en vue d'encourager la croissance et l'emploi.

La troisième partie évalue si les instruments et les procédures de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 sont adéquats, notamment pour ce qui est du semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Une attention particulière sera consacrée aux moyens permettant de renforcer l'implication des parlements dans la gouvernance de la Stratégie sur les plans européen et national.

Chapitre 2

Avenir de l'UE – Institutions de l'UE et parlements

Sur la base des rapports semestriels précédents, des débats et des contributions parlementaires de plusieurs chambres/parlements et avec l'intention de continuer le débat sous les présidences à venir, ce chapitre du rapport semestriel a pour but d'examiner en détail les effets qu'exerce, sur les parlements de l'UE, l'évolution du processus d'intégration européenne, cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Le rôle des parlements dans le « cadre constitutionnel » de l'UE a été profondément modifié, au cours des cinq dernières années, en raison de trois ordres de facteurs. Le premier concerne les dispositions introduites par le Traité sur le rôle des parlements nationaux. Le deuxième porte sur les changements institutionnels prévus dans le Traité (délimitation et classification des compétences de l'UE, communautarisation de l'ancien troisième pilier, actes juridiques, rôle de chacune des institutions de l'UE dans le processus de prise des décisions). Le troisième facteur est relatif à l'établissement de nouvelles tendances qui n'ont pas été prévues dans les traités (rôle du Conseil européen dans la formation et l'adoption des politiques, accords précoces dans le cadre de la procédure législative ordinaire), également en relation avec l'établissement de la nouvelle gouvernance économique (rôle croissant de la BCE).

Le chapitre est divisé en trois parties.

La première partie est destinée à l'état des lieux de l'effet d'ensemble des nouvelles prérogatives accordées par le Traité de Lisbonne aux parlements nationaux pour ce qui est de leur rôle dans l'UE. Une attention particulière sera consacrée au potentiel des pouvoirs qui ne sont pas encore exercés (veto sur les clauses passerelles, action auprès de la CEJ pour violation de la subsidiarité).

Le deuxième chapitre considère la façon dont les parlements de l'UE ont réagi – tant au niveau du contrôle de leur propre gouvernement que dans le dialogue politique – aux innovations importantes introduites par le Traité (telles que la nomination d'un président du Conseil européen, le SEAE, les actes délégués) ainsi qu'aux nouvelles tendances de la politique et du processus de prise des décisions de l'UE (comme, par exemple, le rôle toujours plus important du Conseil européen, les accords précoces dans la procédure législative et les trilogues, la stipulation de traités intergouvernementaux dans le domaine de la gouvernance économique, l'implication des parlements dans les négociations pour les accords commerciaux).

La troisième partie – fondée sur les constats du 21^{e} rapport semestriel et suite à l'invitation de la dernière conférence des Présidents des parlements de l'UE de rechercher des possibilités d'augmenter l'efficacité du recours à l'analyse de la subsidiarité – vise à recueillir les propositions des parlements nationaux et du Parlement européen sur une éventuelle évolution ultérieure – éventuellement fédérale – du processus d'intégration européenne, tout en assurant une participation plus efficace des parlements de l'UE au processus de prise de décision de l'UE (éventuellement grâce à une dénommé « carton vert», proposée par certains parlements nationaux, en parant aux faiblesses dans l'analyse de la subsidiarité, à travers un meilleur engagement dans le dialogue politique), en tenant compte également du rôle opérationnel de la COSAC.

Chapitre 3

La Méditerranée et le rôle des parlements de l'UE

Ce chapitre fournira un aperçu général de la coopération entre l'UE et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée notamment pour ce qui est du rôle des parlements de l'Union européenne. Les relations de l'UE avec les partenaires méditerranéens ont changé au cours des dernières années suite à la création de l'Union pour la Méditerranée en juillet 2008, à l'encouragement donné à la Politique de voisinage après le printemps arabe et à l'adoption, en mars 2011, du « Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée », ainsi qu'aux initiatives visant à gérer les flux migratoires dramatiquement croissants en provenance des pays de la rive sud, y compris la création de la task-force pour la Méditerranée.

Le chapitre est composé de trois parties.

La première partie traite des questions concernant la Politique de voisinage, à partir de la communication conjointe « Le voisinage à la croisée des chemins » de mars 2014 (JOIN(2014) 12 final). L'objectif principal sera de recueillir les opinions des parlements de l'UE au sujet de la mise en œuvre de la feuille de route de 2012 et de sa mise au point pour la revitalisation des politiques de l'Union européenne dans la région, à savoir le renforcement de la coopération politique au niveau régional, la valorisation de la protection des droits de l'homme, l'amélioration de la coopération avec la société civile, de la coopération économique, de la coopération dans le domaine de la migration et de la mobilité, ainsi que des initiatives sectorielles ciblées.

La deuxième partie concerne l'Union pour la Méditerranée. Après des difficultés initiales, l'UpM a connu un élan et ce, sur la base de six initiatives prioritaires qui ont été identifiées dans la Déclaration de Paris. Ces initiatives prioritaires sont : dépollution de la Méditerranée, développement des autoroutes de la mer et des autoroutes terrestres en vue de faciliter le commerce entre les deux rives, amélioration de la protection civile, mise au point d'un plan solaire commun, établissement de l'université euro-méditerranéenne (déjà inaugurée à Portorož, Slovénie) et soutien aux petites et moyennes entreprises. Cette partie tentera d'évaluer la façon dont les parlements de l'Union européenne ont participé à la relance de l'UpM, également en relation avec l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée.

La troisième partie porte sur le contrôle parlementaire des actions de l'UE au sujet des flux migratoires croissants et des accidents mortels en mer qui s'ensuivent. Ce thème, déjà traité dans une communication spécifique de la Commission européenne en mai 2011 (COM(2011) 248), est le point principal d'une communication sur « le travail de la task-force pour la Méditerranée » de décembre 2013 (COM(2013) 869). Cinq grands domaines d'action y sont définis : actions faisant l'objet d'une coopération avec des pays tiers, à commencer par les partenariats pour la mobilité ; protection régionale, réinstallation et amélioration des voies d'entrée légale en Europe ; lutte contre le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité organisée ; renforcement de la surveillance des frontières ; assistance aux États membres qui font face à de fortes pressions migratoires et solidarité avec ceux-ci. L'objectif est de vérifier les positions des parlements de l'Union sur celles de ces priorités qui devraient concerner des actions dans le domaine du contrôle et de la gestion des migrations et sur les instruments économiques (et non économiques) qu'il faudrait utiliser.

Chapitre 4

Agences de l'UE et parlements nationaux

La création d'un nombre croissant d'agences, bien qu'elle ne soit pas explicitement envisagée par les Traités, est l'une des questions institutionnelles les plus importantes et controversées de l'Union européenne.

Les « Agences » ont été instituées par les législateurs européens en tant qu'entités juridiques indépendantes pour remplir un certain nombre de fonctions de nature hautement technique et parfois réglementaire : recueillir des informations, renforcer la coopération entre l'administration européenne et les administrations nationales, fournir de l'assistance et des lignes directrices, adopter des

décisions concernant des personnes physiques et morales, contrôler l'application des lois de l'Union dans plusieurs domaines.[1]

Les agences sont considérées comme des outils efficaces pour l'application des politiques européennes et peuvent apporter une importante contribution aux processus de prise de décision qui se déroulent à l'intérieur des institutions nationales, notamment les parlements nationaux, en apportant informations et expertise. Toutefois, des préoccupations ont été exprimées, dans le cadre du débat institutionnel et de la théorie juridique, sur le manque éventuel d'une base légale solide pouvant justifier l'institution de ce type d'agences et les pouvoirs qui leur sont attribués, ainsi que sur le manque de mécanismes adéquats pouvant assurer leur fiabilité démocratique et contrôler leur activité.

En vue de constituer un cadre plus cohérent et efficace pour le fonctionnement des agences décentralisées, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté une « Approche commune »[2] en juillet 2012. Aux fins de l'application, dans sa feuille de route de décembre 2012, la Commission a élaboré une série d'initiatives à adopter en 2013 et 2014 de la part des agences elles-mêmes, des institutions de l'UE et des États membres.

La première partie du Chapitre 4 se concentre sur les opinions exprimées par les parlements de l'Union au sujet de la création des agences, des pouvoirs qui leur sont délégués et de l'efficacité de leur travail, ainsi que des mécanismes de contrôle de fiabilité existants qui permettent aux institutions de l'UE de vérifier leurs activités.

La deuxième partie du Chapitre 4 vise à examiner les moyens possibles de renforcer le lien entre les agences et les parlements nationaux afin de permettre à ces derniers d'utiliser pleinement le potentiel offert par les agences pour ce qui est de l'information et de l'expertise dans l'exercice de leurs fonctions législatives, d'élaboration des politiques, de contrôle et de surveillance.

[1] Il n'existe aucun accord sur le nombre exact d'agences existantes, faute d'une définition formelle ; certaines d'entre elles sont officiellement appelées agences, alors que d'autres sont appelées "institutions", "centres", "offices" ou "autorités". Le site officiel de l'UE (http://europa.eu/about-eu/agencies/index_fr.htm) fournit une liste de 46 agences (dernière mise à jour, 26 mai 2014).

[2] Voir : http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf