

Octobre 2011

Seizième Rapport semestriel :

Évolution des procédures et pratiques

de l'Union européenne

relatives au contrôle parlementaire



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

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

2–4 octobre 2011
Varsovie

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

SECRETARIAT DE LA COSAC

WIE 05 U 041, 30-50 rue Wiertz, B-1047 Bruxelles, Belgique
E-mail: secretariat@cosac.eu | Fax: +32 2 284 4925

Table des matières

CONTEXTE.....	4
RÉSUMÉ	5
CHAPITRE 1 : CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POUR LA STRATÉGIE EUROPE 2020	11
1.1 Implication des parlements dans la définition de la position de leur gouvernement.....	11
1.1.1 La portée du contrôle parlementaire et les procédures.....	12
1.1.2 L'implication future des parlements nationaux.....	14
1.2 Proposition de réduire la durée du CFP de sept à cinq ans	15
1.3 Proposition de réduire des contributions des États membres au budget de l'UE fondées sur le RNB	17
1.4 Nouveau système de ressources propres de l'UE.....	18
1.4.1 Les ressources propres de l'UE	18
1.4.2 La taxe sur les transactions financières	21
1.5 Soutien de l'initiative « Emprunts obligatoires Europe 2020 pour le financement de projets ».....	21
1.6 La mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020 par le CFP 2014-2020	22
1.7 Structure des dépenses budgétaires de l'UE dans le MFF 2014-2020	24
1.7.1 Transfert des fonds de la sous-rubrique 1b à la sous-rubrique 1a	24
1.8 Fonds non dépensés de l'UE	25
CHAPITRE 2 : DEUX ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITE DE LISBONNE : EXPÉRIENCE PARLEMENTAIRE	27
2.1 Avis motivés.....	27
2.1.1 Avis motivés adoptés depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.....	27
2.1.2 Publication d'avis motivés sur l'IPEX.....	32
2.1.3 Réponses de la Commission européenne relatives aux avis motivés.....	33
2.1.4 Qualité des réponses de la Commission aux avis motivés	33
2.1.5 Réactions aux réponses de la Commission au sein de parlements nationaux	34
2.1.6 Prise en compte des avis motivés dans les projets d'actes législatifs de l'UE	35
2.1.7 Continuation du dialogue avec la Commission après la réception des réponses.....	36
2.1.8 Le caractère suffisant de la période de huit semaines pour l'évaluation de projets d'actes législatifs de l'UE	36
2.1.9 Absence de base juridique et absence (ou insuffisance) de justification de la subsidiarité	38
2.1.10 Analyses d'impact des projets d'actes législatifs de l'UE.....	43
2.1.11 Mécanismes internes de contrôle de subsidiarité des parlements nationaux.....	47
2.1.12 Traitement des avis motivés et des contributions par le Parlement européen	50
2.1.13 Avis motivés et contributions dans les documents du Parlement européen.....	52
2.2 Dialogue politique informel	53
2.2.1 Nombre de contributions envoyées à la Commission	54
2.2.2 Réponses de la Commission aux contributions	55
2.2.3 Qualité des réponses de la Commission aux contributions	55
2.2.4 Traitement des réponses de la Commission au sein de parlements nationaux	56
2.2.5 Continuation du dialogue politique après l'obtention des réponses de la Commission	56
2.3 Contrôle parlementaire et actes délégués an vertu de l'article 290 du TFUE.....	57
2.3.1 Avis sur les propositions portant sur les actes délégués.....	57
2.3.2 Possibilités de coopération avec les institutions de l'UE en matière de suivi des actes délégués.....	61

CONTEXTE

Ceci est le seizième rapport semestriel du Secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La XXX^e COSAC a décidé que le Secrétariat de la COSAC devrait rédiger des rapports factuels semestriels, publiés avant chaque réunion ordinaire de la Conférence. L'objectif de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des procédures et des pratiques dans l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire.

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

Les deux chapitres de ce rapport semestriel s'appuient sur des informations fournies par les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et par le Parlement européen. La date limite de la transmission des réponses au questionnaire relatif au 16^e rapport semestriel a été fixée au 26 août 2011.

Les deux chapitres du présent rapport commencent par une référence aux parties correspondantes du projet adopté lors de la réunion des Présidents de la COSAC, qui s'est tenue le 11 juillet 2011 à Varsovie.

En règle générale, le rapport ne précise pas tous les parlements ou toutes les chambres concernées par chaque point. Il cite plutôt des exemples illustratifs signalés dans le texte par l'expression « par exemple ».

Le Secrétariat de la COSAC remercie les parlements et les chambres de leur contribution.

Une remarque sur les chiffres

Sur les 27 États membres de l'Union européenne, 14 ont un parlement monocaméral et 13 ont un parlement bicaméral. En raison de ce mélange de systèmes monocaméraux et bicaméraux, il y a 40 chambres parlementaires dans les 27 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils aient un système bicaméral, les parlements nationaux de l'Autriche, de la Belgique, de l'Irlande et de l'Espagne n'ont respectivement envoyé qu'une série de réponses au questionnaire distribué par le Secrétariat de la COSAC.

Le Secrétariat de la COSAC a reçu des réponses de tous les 40 parlements ou chambres de 27 États membres et du Parlement européen. Ces réponses accompagnées d'annexes sont publiées dans une annexe séparée de ce rapport semestriel également disponible sur le site Web de la COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>.

RÉSUMÉ

CHAPITRE 1: CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POUR LA STRATÉGIE EUROPE 2020

Environ **la moitié** des parlements/chambres **n'ont pas encore discuté** sur les différents **aspects** du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (ci-après dénommé « CFP »). Néanmoins, une majorité des parlements/chambres s'attendent à ce que le CFP soit à l'ordre du jour de leurs commissions des affaires européennes respectives **au cours de la session d'automne 2011**. Jusqu'à présent le CFP était discuté principalement au sein des **commissions des affaires européennes**, parfois dans le cadre de **réunions conjointes avec d'autres commissions compétentes** auxquelles les représentants du gouvernement ont été invités. Certains parlements/chambres ont organisé **des séances publiques et des réunions avec des membres de la Commission européenne et des membres du Parlement européen**. La question du CFP a été traitée également dans plusieurs **rapports** parlementaires.

La plupart des parlements/chambres se prononcent **contre** la proposition visant à raccourcir de la durée du CFP. Il est soutenu que la présente **période de sept ans garantit une cohérence et une stabilité à long terme**, tandis que la période de cinq ans pourrait compromettre la durabilité du processus de planification de l'UE, en générant des inconvénients éventuels supérieurs à des bénéfices potentiels. Les partisans de la période de cinq ans, parmi lesquels le Parlement européen, soutiennent que celle-ci **correspondrait au mandat** du Parlement européen et de la Commission européenne (ci-après dénommé « Commission »), en renforçant ainsi **la responsabilité démocratique, la obligation redditionnelle et la légitimité**.

La proposition visant à réduire les contributions des États membres au budget de l'UE basées sur le RNB n'a pas été examinée en détail par la plupart des parlements/chambres, bien que **l'opinion dominante** soit favorable au **maintien du niveau actuel** des contributions basées sur le RNB.

En ce qui concerne la question du **nouveau système de ressources propres pour l'UE, un quart** des parlements/chambres se prononce **contre** l'instauration de nouveaux impôts, certains d'entre eux soulignent que la politique fiscale relève de la compétence souveraine des États membres. La taxe sur les transactions financières (ci-après dénommée « TTF ») est considérée par certains parlements/chambres comme **un outil permettant de générer des recettes budgétaires importantes**. D'autres parlements/chambres s'opposent à cette mesure en craignant que l'instauration de la TTF puisse inciter les investisseurs à investir dans les pays à un régime fiscal plus libéral.

Une **majorité** des parlements/chambres qui a discuté l'initiative **d'emprunts obligatoires pour le financement des projets de l'Europe 2020** sont convaincus que ceci est **une bonne idée**, même s'ils l'admettent non sans réserve. Quelques uns d'entre eux avertissent qu'il ne faut pas que l'initiative visant à attirer le financement privé aux fins de la promotion des projets infrastructurels individuels **conduise à la nécessité pour l'UE de fournir des fonds supplémentaires** au-delà du montant accordé initialement au projet.

Il y a **un consensus** entre les parlements/chambres qui ont déjà discuté de ce que le CFP doit permettre **la mise en œuvre complète des objectifs de la stratégie Europe 2020**. Une majorité des parlements/chambres soutiennent toutefois que le fait de se concentrer sur la réalisation des

objectifs de la stratégie Europe 2020 au niveau du CFP devrait être équilibré par d'autres priorités de l'UE et **en fonction de situation individuelle des États membres.**

En ce qui concerne la structure des dépenses budgétaires de l'UE proposée dans le CFP, **la majorité** des parlements/chambres, qui ont débattu sur le sujet, **sont d'avis qu'elle n'est pas suffisamment détaillée**, car elle combine plusieurs domaines sous une seule rubrique générale. Par ailleurs, **l'absence d'une rubrique distincte pour la cohésion constitue une préoccupation partagée** par la majorité des parlements/chambres.

L'équilibre constitue encore une fois **le point focal** pour les parlements/chambres qui ont débattu sur la question de transfert des fonds de la sous-rubrique 1b (Cohésion pour la croissance et l'emploi) à la sous-rubrique 1a (Compétitivité). Bien que **la majorité** des parlements/chambres qui ont répondu **ne se prononce pas en faveur de cette suggestion**, certains remarquent que cela est une question de trouver un juste équilibre entre les deux domaines, en combinant **l'efficacité et la solidarité.**

En ce qui concerne **les fonds de l'UE non dépensés qui sont utilisés en tant que ressources propres de l'UE**, la majorité des parlements/chambres n'ont pas encore discuté sur cette question. Néanmoins, **plus que la moitié** des autres parlements/chambres **ne sont pas favorables** à la suggestion que les fonds non dépensés de l'UE devraient être utilisés dans le cadre de prochains exercices en tant que ressources propres de l'UE au lieu de poursuivre la pratique actuelle de restitution des fonds aux États membres.

CHAPITRE 2 : DEUX ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITE DE LISBONNE – EXPÉRIENCE PARLEMENTAIRE

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une **majorité** des parlements/chambres **(29) ont adopté au moins un avis motivé.** Sur **40** parlements/chambres, jusqu'à présent **onze n'ont adopté aucun avis motivé.**

Le nombre d'avis motivés le plus élevé (huit) a été adopté par le *Senat* polonais.

Les projets d'actes législatifs les plus fréquemment contestés en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité sont la proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (**COM(2011) 121**) et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier (**COM(2010) 379**). **Neuf** parlements/chambres ont délivré **des avis motivés** relatifs à ces projets d'actes législatifs.

La plupart des parlements/chambres indiquent que la Commission **répond à tous les avis motivés.**

Quant au **délai de trois mois** que la Commission s'est imposée elle-même pour répondre aux avis motivés, les parlements/chambres soulignent que le délai **n'est pas respecté.** Sur 19 parlements/chambres qui ont adopté un avis motivé, au moins trois mois avant la date limite de réponse au questionnaire du présent rapport¹, une **majorité (13)** a remarqué que le délai de trois mois **n'était pas respecté** au moins dans un cas. Dans certains cas, les parlements/chambres ont du **attendre** la réponse de la Commission **entre quatre et six mois.**

¹ Le 26 août 2011.

Quatre parlements/chambres sont **satisfaits** de la qualité des réponses de la Commission sans aucune réserve. Certains parlements/chambres indiquent que la qualité des réponses **n'a pas (encore) été discutée**. Néanmoins, certains parlements/chambres **se montrent critiques** à l'égard de la qualité de ces réponses et les considèrent **trop courtes et trop générales**.

Les pratiques de traitement des réponses par les parlements/chambres diffèrent entre elles. Sur 40 parlements/chambres, **17** ont répondu compte tenu de leur expérience et leurs pratiques. Par exemple, dans le cas de **quatre** parlements/chambres, les informations sur les réponses sont présentées uniquement à la **commission des affaires européennes** et/ou à d'autres **commissions spécialisées** compétentes. Le groupe de destinataires des réponses de la Commission est parfois rendu plus large, en incluant le personnel de groupes parlementaires. Certains parlements/chambres déclarent qu'ils **publient** les réponses sur leur **site Internet**, les impriment en tant que documents officiels, les annexent aux **rapports hebdomadaires** sur les documents reçus de la Commission ou bien les mettent à disposition dans leurs **librairies**.

La question de savoir comment **les avis motivés** sont reflétés dans le contenu des projets d'actes législatifs est difficile à examiner à ce stade en raison de **documentation limitée**. Néanmoins, **deux** parlements/chambres trouvent **une traduction potentielle** de leurs avis motivés dans un projet d'acte législatif, à savoir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts COM(2010) 368.

Aucun des 40 parlements/chambres n'a déclaré **avoir continué le dialogue** avec la Commission après avoir reçu les réponses de la Commission à ses avis motivés.

Les parlements/chambres **sont divisés** quant à la question de savoir si **la période de huit semaines est suffisante** pour évaluer la conformité des projets d'actes législatifs de l'UE au principe de subsidiarité conformément au Protocole 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne (ci-après dénommé « Protocole 2 »). **Dix** parlements/chambres **sont satisfaits** par le cadre temporel du Protocole 2, tandis que **14** sont généralement satisfaits en émettant un certain nombre de **réserves**, **dix** le trouvent **insuffisant ou problématique**, et les cinq donnent des commentaires généraux sans prendre une position formelle. Les 24 parlements/chambres qui ont formulé des réserves et des critiques à l'égard de la période de huit semaines comme (potentiellement) trop courte, mettent l'accent sur **la nécessité de vérifier d'autres aspects** des projets d'actes législatifs tels que leur conformité au principe de proportionnalité, la pertinence de la base légale et des dispositions de fond, ainsi que la période nécessaire pour rester en conformité aux exigences des procédures internes, telles que la nécessité d'entendre les avis de commissions spécialisées ou bien de soumettre des avis motivés au vote en séance plénière.

Près de la moitié des parlements/chambres (**16 sur 33**) qui ont envoyé leurs réponses, indiquent qu'ils **considéraient l'absence de base légale** et/ou **l'absence (ou l'insuffisance) de justification relative à la subsidiarité** comme **une violation** du principe de subsidiarité et, par conséquent, ils ont adopté **des avis motivés**.

Un nombre important de parlements/chambres (**17**) ont formulé les commentaires relatifs aux conséquences de **l'absence de justification suffisante** des projets d'actes législatifs en ce qui concerne le principe de subsidiarité. Ils soulignent que c'est **une obligation de l'initiateur** d'un projet d'acte législatif de l'UE, dans la plupart des cas la Commission, de présenter une justification appropriée des actes conformément aux dispositions de l'article 5 du Protocole 2, et notamment une déclaration détaillée contenant l'analyse d'impact financier et les implications pour des règles nationales. À des nombreuses occasions, les parlements/chambres **se sont**

montré critiques à l'égard des justifications en les considérant insuffisantes, dépourvues de fond ou bien complètement inexistantes.

En ce qui concerne les **analyses d'impact effectuées par la Commission**, les parlements/chambres les considèrent en général comme **utiles et nécessaires** pour le contrôle parlementaire des projets d'actes législatifs de l'UE. Cependant, **12** parlements/chambres expriment leurs **critiques** à l'égard de la **qualité** des analyses d'impact, en les considérant comme **schématiques et dépourvues de fond**, tandis que **quatre** parlements/chambres expriment leurs **inquiétudes** quant à leur **caractère indépendant**, en se prononçant notamment pour l'indépendance du comité d'analyses d'impact de la Commission.

Par ailleurs, **plus que la moitié** des parlements/chambres (soit 15 sur 24) qui ont exprimé leur opinion sur le sujet, sont d'avis que **le texte intégral des analyses d'impact devrait être traduit dans les langues officielles de l'UE**. Neuf autres parlements/chambres n'y perçoivent aucune valeur ajoutée ou n'y accorde qu'une valeur limitée.

Sur 39 parlements/chambres qui ont répondu à la question sur les amendements de leurs mécanismes internes de contrôle de subsidiarité, **20 les considèrent comme satisfaisants**. Le nombre égal des parlements/chambres note que de telles modifications ont été mises en place en raison d'un nouveau rôle des parlements nationaux au sein de l'UE prévu par le traité de Lisbonne. Le présent rapport semestriel détaille quelques exemples de telles modifications.

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **le Parlement européen a modifié son règlement de procédure** afin de mettre en place un nouveau mécanisme en vertu du Protocole 2 et **d'élaborer une procédure interne en matière de traitement des avis motivés et des contributions** de la part des parlements nationaux. Conformément aux **définitions** du Parlement européen, « les avis motivés » sont des observations des parlements nationaux sur la non-conformité du projet d'acte législatif au principe de subsidiarité, qui sont communiquées au Parlement européen dans le délai de huit semaines visée à l'article 6 du Protocole 2, tandis que par « les contributions » on entend tout autre observation qui ne correspond pas au critères de l'avis motivé.

Après la réception, **chaque avis motivé** est adressé à la (aux) commission(s) responsable(s) du projet d'acte législatif et transmis à la Commission des affaires juridiques (JURI) qui l'examine et le **traduit dans toutes les langues officielles de l'UE**. Les avis motivés sont **distribués auprès de tous les membres de commissions compétentes, inclus dans le dossier** pour la réunion de la commission et **publiés sur le site Web de la commission** sous la rubrique « documents de la réunion ». Par ailleurs, il faut que **le texte des projets de résolutions se réfère à un avis motivé reçu** relatif à leur champ d'application matériel. Dans sa réponse au questionnaire du 16^e rapport semestriel, le Parlement européen présente le déroulement de **la procédure** à suivre jusqu'au moment où les seuils de « **la carte jaune** » et de « **la carte orange** » sont atteints.

Après la réception, **les contributions**, qui peuvent être également des observations qualifiant de manière positive la conformité d'un projet d'acte législatif au principe de subsidiarité, **sont notifiées à la (aux) commission(s) du Parlement européen chargée(s) du dossier**. La transmission aux commissions compétentes s'effectue par le biais de la direction des relations avec les parlements nationaux. Les secrétariats de la commission sont ensuite chargés de la transmission des observations **aux Présidents respectifs des commissions et/ou aux rapporteurs** qui peuvent demander la traduction.

Par ailleurs, la direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen, distribuée à tous les secrétariats des commissions, aux groupes parlementaires et à tous les autres services du Parlement européen, **un tableau de synthèse mensuel** ainsi qu'une note d'explication **qui présente les avis motivés et les observations** des parlements nationaux reçus au cours du mois précédent. La conférence des présidents des commissions reçoit ces documents pour information.

Il convient de noter que le Parlement européen est **la seule institution de l'UE à traduire tous les avis motivés** (et potentiellement les contributions) **dans toutes les langues officielles de l'UE**, en permettant ainsi aux États membres de tenir pleinement compte des opinions exprimées par les parlements nationaux. Le Parlement européen souligne que ses **rapports législatifs se réfèrent régulièrement à des avis motivés reçus** dans le contexte du Protocole 2, et présente des exemples récents.

Le dialogue politique informel (connu aussi sous le nom de « l'initiative Barroso ») a été lancé en 2006 afin d'inciter les parlements nationaux à exprimer leurs avis sur les initiatives de la Commission, non seulement en relation au principe de subsidiarité, mais aussi d'une manière plus générale. Cet outil est de plus en plus utilisé à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, comme en témoigne le rapport annuel 2010 de la Commission sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux. Néanmoins **l'activité** des parlements/chambres dans le cadre du dialogue politique informel **est très variable**, le nombre de contributions se trouvant entre 0 et 220. **Neuf** parlements/chambres n'ont pas encore profité de cette opportunité.

Le nombre de réponses de la Commission aux contributions de la part des parlements/chambres ne correspond pas au nombre des contributions soumises. **Les réponses les plus nombreuses** ont été données au *Senát* de la République Tchèque : 32 réponses sur ses 52 contributions.

En ce qui concerne **la qualité** des réponses de la Commission, **la majorité** des parlements/chambres la considère comme **satisfaisante**. **Un groupe** de parlements/chambres les considère comme **trop générales** ou signale leur **envoi parfois tardif**.

Dans la plupart des cas, les réponses de la Commission aux contributions soumises dans le cadre du dialogue politique informel **sont traitées de la même manière que les réponses aux avis motivés** en vertu du Protocole 2. À part d'être distribuées parmi les membres des commissions des affaires de l'UE, les réponses sont parfois envoyées aux commissions spécialisées compétentes et publiées sur le site Web des parlements/chambres respectifs.

Sur une grande majorité des parlements/chambres qui ont répondu au questionnaire, de nombreux d'entre eux n'ont pas (encore) discuté ou bien n'ont pas (encore) adopté une **position** officielle sur les actes délégués. **Parmi les principaux éléments préoccupants** les nombreux parlements/chambres, il y a **l'utilisation potentiellement excessive** d'actes délégués, les **problèmes liés au contrôle**, les difficultés liées à la **définition et à l'évaluation des éléments non essentiels** et **l'affaiblissement éventuel de la position de parlements nationaux** comme résultat de l'application erronée de l'article 290 du TFUE. Quelques parlements/chambres mettent l'accent sur le rôle de supervision du **législateur de l'UE**, en se référant à la Convention d'entente entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Quatre parlements/chambres se réfèrent à leurs **résolutions** dans lesquelles ils ont exprimé leurs préoccupations.

Dans le cas de quelques parlements/chambres des doutes **relatifs à l'objet réel** des actes délégués n'ont pas encore été levés. De nombreux parlements/chambres formulent leurs

inquiétudes, souvent sous forme de résolutions, d'avis motivés ou d'autres documents et donnent des exemples, p. ex. le règlement relatif à l'initiative citoyenne. Quelques parlements/chambres insistent que la délégation des pouvoirs à la Commission soit «maintenu au strict minimum ».

Quant à la question de **la description précise des éléments essentiels** d'un acte délégué, il n'y a que quelques parlements/chambres qui n'ont pas encore identifié les problèmes. D'autres présentent une série de **questions préoccupantes**, telle qu'absence de preuves suffisantes pour **démontrer la nécessité** d'avoir recours aux actes délégués, caractère **vague** des objectifs, description **imprécise** du contenu, présence **d'éléments essentiels** dans les actes délégués, définition **insuffisamment explicite** du champs et **période indéterminée** de la délégation du pouvoir à la Commission amplifiée par le cadre temporel restreint prévu pour la réaction des législateurs de l'UE.

Les opinions sur le bien-fondé et la façon de coopérer avec les institutions de l'UE hésitent entre **la prudence** et **le soutien** en faveur de cette idée. Certains parlements/chambres **ne** considèrent pas cette possibilité **comme la première option** ou bien déclarent que les législateurs de l'UE et, finalement, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommé « Cour de justice ») jouent un rôle concret en assurant l'application uniforme des critères. D'autres parlements/chambres appellent **à une coopération plus étroite entre les gouvernements et les parlements nationaux** ou bien considèrent, entre autres, **les avis motivés** et **le dialogue politique** comme des instruments utiles.

Certains parlements/chambres estiment qu'**en générale ils sont ouverts à une coopération (informelle)** et/ou la considèrent **comme (très) utile**, sans entrer dans les détails pour la plupart des cas. **La coopération avec le Parlement européen** en particulier est soutenue par **quatre** parlements/chambres, tandis que le Parlement européen lui même effectuera une **évaluation de la Convention d'entente** conjointement avec la Commission et le Conseil, un an après que la Convention soit devenue opérationnelle, et se proposera peut-être d'initier sa révision.

CHAPITRE 1 : CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POUR LA STRATÉGIE EUROPE 2020

Le débat a commencé avec la publication de la proposition de la Commission relative au CFP, le 29 juin 2011.

Un des objectifs du 16^e rapport semestriel consiste à évaluer le rôle présent et futur des parlements nationaux en ce qui concerne la coopération avec leurs gouvernements et le contrôle exercé sur eux dans le cadre du processus d'élaboration du nouveau CFP, compte tenu des objectifs présentés dans la stratégie Europe 2020.

Contrairement aux attentes et aux espoirs habituels, la crise économique et financière en Europe n'est pas complètement surmontée. Les disparités économiques croissantes entre les États membres et l'absence de mesures appropriées pour remédier à cette situation font naître des opinions controversées, comme l'idée de construire l'Europe à plusieurs vitesses. Les tentatives de sauver la zone euro en rationalisant les dépenses budgétaires de l'UE au prix de la politique de cohésion causent des divisions inutiles au sein de l'Union européenne. En principe, les budgets successifs de l'UE ont été ajustés à leurs objectifs respectifs. Par conséquent, le nouveau cadre financier devrait permettre de financer l'ensemble des objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020, y compris celui de la consolidation du marché intérieur de l'UE.

Vu les défis importants auxquels l'UE doit faire face à présent, il serait préférable de définir le rôle et les pouvoirs des parlements nationaux et du Parlement européen par leur participation à l'élaboration des politiques essentielles de l'UE et par leur contrôle de ces politiques à l'époque de l'après-Lisbonne. Cela exigerait des actions concertées de l'ensemble des décideurs, aussi bien au niveau national qu'au niveau de l'UE. La solidarité européenne, qui constitue une des pierres angulaires de l'Union européenne d'aujourd'hui, exige un vaste consensus en matière d'implication des parlements nationaux et du Parlement européen dans le processus de la gouvernance de l'UE, notamment en vue de prévenir de nouvelles crises mondiales.

1.1 Implication des parlements dans la définition de la position de leur gouvernement

Sur 41 parlements/chambres qui ont répondu à ce propos, jusqu'à présent **18² ont été impliqués activement** dans le processus de définition de la position de leur gouvernement sur le CFP, tandis que certains autres parlements/chambres ont l'intention d'y contribuer.

Deux parlements/chambres n'ont pas été impliqués ni n'avaient pas d'intention de l'être à l'avenir³.

D'une part, les commissions des finances de la *Chambre des représentants* et du *Sénat* belges, ont discuté sur le CFP lors de deux séances du 27 et du 29 avril 2011. Néanmoins, les séances ayant été une initiative du parlement, le gouvernement n'a pas été impliqué activement. D'autre

² Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, le *Senát* tchèque, le *Riigikogu* estonien, l'*Eduskunta* finlandais, les *Bundestag* et le *Bundesrat* allemands, la *Tweede Kamer* néerlandaise, le *Vouli ton Ellinon* hellénique, la *Camera dei Deputati* italienne, la *Saeima* lettone, le *Sejm* et le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, la *Camera Deputaților* roumaine, les *Cortes Generales* espagnoles et la *House of Lords* du Royaume-Uni

³ La *Kamra tad-Deputati* maltaise et le *Državni svet* slovène

part, le comité consultatif fédéral des affaires européennes de la *Chambre des représentants* et du *Sénat belges*, a débattu régulièrement sur le CFP avec le premier ministre belge.

1.1.1 La portée du contrôle parlementaire et les procédures

Les parlements/chambres ont été impliqués principalement dans l'élaboration du CFP par le biais de leurs **commissions respectives des affaires de l'UE** qui parfois travaillent en coopération étroite avec **d'autres commissions spécialisées en organisant** des débats, des réunions conjointes, parfois avec participation des représentants du gouvernement.

La commission des affaires de l'UE du *Riigikogu* estonien, a abordé le sujet du CFP déjà le 9 avril et le 26 novembre 2010 lors des réunions auxquelles assistait le ministre des finances. De même, le *Bundestag* allemand a discuté sur de différents aspects du CFP avec le gouvernement fédéral. Le *Bundesrat* allemand a adopté des avis détaillés sur la communication « Réformer le budget, changer l'Europe »⁴ le 14 mars 2008 et sur le communication « Le réexamen du budget de l'UE » de la Commission⁵ le 17 décembre 2010. Le gouvernement fédéral a été demandé de prendre ces avis en considération lors de **l'établissement de sa position de négociation**.

La commission des affaires européennes et la commission budgétaire de la *Camera dei Deputati* italienne, ont procédé au **contrôle** conjoint de la proposition de la Commission relative au CFP le 27 juillet 2011. Le 28 juillet 2011, le ministre des affaires étrangères a présenté le CFP lors de la réunion des commissions budgétaire, des commissions des politiques de l'UE et des commissions des affaires étrangères de la *Camera dei Deputati* et du *Senato della Repubblica*.

La *Camera dei Deputati* a formulé des avis relatifs au réexamen du budget de l'UE dans sa résolution approuvée le 13 juillet 2010 dans laquelle le gouvernement est appelé entre autres à garantir que lors des négociations sur le CFP, les relations entre les priorités politiques de l'UE et ses **dépenses sont claires et définies de façon transparente** et réaffirment **le principe de solidarité** et de parité entre les États membres, ainsi qu'à faire assurer les ressources nettement plus importantes qu'envisagées dans le CFP pour la période 2007-2013, tout en maintenant le financement des politiques de cohésion au niveau prévu dans le CFP actuel.

La commission des affaires européennes de la *Saeima* lettone accorde un mandat au gouvernement en matière de toutes les positions officielles de la Lettonie relatives aux questions de l'UE. Dans ce cas, la première position de la commission a été adoptée le 28 juillet 2011. Par ailleurs, la *Saeima*, lors de sa session plénière extraordinaire du 14 juillet 2011, a adopté les déclarations sur « la politique agricole commune après 2013 » et sur « le financement du budget de l'UE en vue de réduire les disparités sociales et économiques après 2013 ».

La commission des affaires européennes et la commission de l'économie nationale du *Senat* polonais ont été informées par des représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie le 27 juillet 2011 au sujet des « sources réelles et potentielles du financement des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le contexte des propositions du CFP 2014-2020 ». La commission des affaires de l'UE du *Senat* polonais coopère avec les ministres compétents en matière de CFP. La commission des affaires européennes, la commission des collectivités locales et la commission régionale du *Sejm* polonais ont tenu une réunion conjointe, au cours de laquelle elles ont approuvé les informations du gouvernement sur l'avenir de la politique de cohésion et le nouveau CFP dans le contexte de la communication de la

⁴ http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf

Commission adressé au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la politique de cohésion⁶. Le 16 février 2011, la commission des affaires européennes de la *Tweede Kamer néerlandaise* a organisé **une vidéoconférence avec les membres néerlandais du Parlement européen**, notamment de la commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 (SURE)⁷, lors de laquelle la possibilité de nouveaux impôts européens et la position des Pays-Bas concernant le rabais supplémentaire d'un milliard d'euros ont été discutées.

De même, le 7 juillet 2011, la commission des affaires européennes du *Vouli ton Ellinon* hellénique a tenu une réunion à ce propos. Le vice-ministre des affaires étrangères chargé des affaires européennes a présenté les premières réactions du gouvernement relatives aux propositions de la Commission, ainsi que sa position et les démarches envisagées. La commission des affaires européennes a aussi tenu une réunion conjointe avec la commission du commerce et de la production lors de laquelle elles se sont concentrées sur le CFP de la politique agricole commune.

Le 23 mai 2011, le parlement autrichien a tenu **une séance publique** avec des représentants du gouvernement, des experts et des parties prenantes sur l'avenir de la politique agricole commune, dont les résultats ont été discutés lors de la séance plénière des *Nationalrat* et *Bundesrat* en juin 2011. Par ailleurs, les commissions des affaires européennes du *Nationalrat* et du *Bundesrat* ont l'intention de discuter de la proposition du CFP en septembre 2011, et peuvent décider quant à la position autrichienne qui sera contraignante pour le gouvernement.

Certains parlements/chambres ont organisé **des réunions** consacrées à l'avenir du CFP **avec des membres de la Commission**. Le 3 mars 2011, la commission des affaires étrangères du *Sejm* polonais a tenu une réunion en présence du Commissaire chargé de la programmation financière et du budget, M. Janusz LEWANDOWSKI, au sujet de la communication de la Commission relative au réexamen du budget de l'UE⁸. De plus, le 1 avril 2011, la commission des affaires de l'UE, la commission de l'économie et la commission de la protection de l'environnement, des ressources naturelles et des forêts du *Sejm* polonais a tenu une réunion conjointe avec le Commissaire à l'action pour le climat, Mme Connie HEDEGAARD. En juin 2011, les commissions des affaires européennes de la *Camera Deputaților* et du *Senatul* roumaines, lors d'une réunion conjointe en présence du Commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural, M. Dacian CIOLȘ, ont discuté le prochain CFP. La *Camera dei Deputati* italienne a décidé aussi d'organiser une réunion en présence du Commissaire Janusz LEWANDOWSKI.

Le *Folketing* danois, affirme qu'il y a **un accord général entre les partis politiques** en Danemark relatif au CFP. Bien que le *Folketing* n'ait pas été impliqué directement dans la définition de la position du gouvernement, ce dernier devra obtenir le mandat de la part de la commission des affaires européennes du *Folketing* avant de signer le CFP au Conseil.

Au total, huit parlements/chambres **ont soumis leurs rapports sur le CFP** ou bien ils ont l'intention de le faire à l'avenir. Le 5 avril 2011, la commission Union européen de la *House of Lords* du Royaume-Uni a publié le rapport « Le cadre financier de l'UE à partir de 2014 »⁹. Le 6

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_en.pdf

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=SURE>

⁸ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf

⁹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/1deucom/125/125.pdf>

juin 2011 le *Sénat* français a adopté un rapport de M. François MARC¹⁰. Les rapports sur le CFP ont été élaborés également comme résultat de séances conjointes du 27 et 29 avril 2011 de la *Chambre des représentants* et du *Sénat* belges. Un autre rapport relatif à une réunion tenue par les commissions fédérales des affaires de l'UE de la *Chambre des représentants* et du *Sénat* belges, avec participation du Premier ministre belge, le 26 juin 2011, consacré aux résultats du sommet de la zone euro, sera bientôt publié.

Le Parlement européen, afin de fixer les priorités politiques pour le prochain CFP, a créé **une commission spéciale** sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 (SURE) qui a accompli sa tâche le 8 juin 2011 suite à l'adoption, lors d'une séance plénière, de la résolution « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive » (rapporteur M. Salvador GARRIGA POLLEDO)¹¹.

Les *Cortes Generales* espagnoles a adopté son rapport le 14 juin 2011 après une série de séances rassemblant les ministres du gouvernement et des fonctionnaires de haut niveau des institutions de l'UE. Le *Seimas* lithuanien, pour sa part, est aussi en train d'élaborer un rapport sur le CFP et le réexamen des politiques horizontales de l'UE. Le rapport sera soumis à la considération du *Seimas* à la session d'automne 2011.

Les rapports du *Seimas* lithuanien et des *Cortes Generales* espagnoles sont préparés par **des groupes de travail** qui ont été créés par leurs commissions des affaires européennes respectives. Le groupe de travail du *Seimas* lithuanien est composé de membres de la commission des affaires européennes, de la commission des affaires rurales et de la commission du budget et des finances, assistées par le personnel du bureau du *Seimas* et d'experts invités.

1.1.2 L'implication future des parlements nationaux

Bien que **près d'un quart des parlements/chambres n'aient pas encore discuté sur le CFP**, certains d'entre eux à cause de la pause estivale, ils ont l'intention de le faire à l'avenir¹².

En raison de la pause parlementaire, aucune consultation officielle n'a été effectuée jusqu'à présent entre l'*Országgyűlés* hongroise et le gouvernement. Néanmoins, il a l'intention de suivre la position du gouvernement par le biais de la procédure de contrôle. Le CFP sera à l'ordre du jour de la réunion de consultation, lors de laquelle, bien avant les réunions du Conseil européen, le Premier ministre présentera la position du gouvernement qui sera représentée au Conseil européen. Ayant pour objectif un renforcement de la sensibilisation du public et l'intensification du débat parlementaire, l'*Országgyűlés* hongroise envisage l'organisation **d'une « journée ouverte » consacrée exclusivement au CFP**, lors de la session d'automne.

Jusqu'à présent, le *Senato della Repubblica* italien n'a pas été impliqué activement dans la définition de la position du gouvernement, mais il a l'intention de discuter sur le CFP dans le cadre du réexamen des actions du gouvernement et dans le cadre du dialogue politique avec la Commission.

¹⁰ <http://www.senat.fr/rap/r10-738/r10-738.html>

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

¹² La *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la *Eerste Kamer* néerlandaise, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, la *House of Commons* du Royaume-Uni, la *Národná rada* slovaque, la *Eerste Kamer* néerlandaise, l'*Assemblée nationale* française, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise

Le *Senatul* roumain prévoit des réunions régulières avec les représentants du gouvernement, en septembre 2011. La Commission mixte des affaires de l'UE des *Houses of the Oirechtas* irlandaises a l'intention de considérer de façon plus active le CFP et procéder aux consultations avec le gouvernement et d'autres parties prenantes à l'automne 2011.

Les débats sur le CFP sont également prévus à la *Poslanecká sněmovna* tchèque (le 8 septembre 2011), au *Seimas* lithuanien (lors de la session d'automne 2011), à la commission des finances du *Riksdag* suédois (en septembre), à la commission des affaires de l'UE et en séance plénière du *Državni zbor* slovène (en septembre 2011), au *Narodno sabranie* bulgare (la fin septembre) et au *Bundesrat* allemand. La commission des affaires de l'UE du *Vouli ton Ellinon* hellénique tiendra, à la fin du mois de septembre, une réunion conjointe avec d'autres commissions lors de laquelle les ministres compétents présenteront l'évolution et le progrès des débats.

La commission des affaires européennes de la *Národná rada* slovaque s'occupera de façon continue d'actes législatifs issus dans le contexte de l'élaboration du CFP après 2013. À la fin de l'année, la commission des affaires européenne de l'*Assemblée nationale* française devrait présenter sa position exposée dans un projet de résolution qui sera ensuite examinée par la commission du budget.

Le 20 septembre 2011, la commission des finances et du budget de la *Chambre des Députés* luxembourgeoise a l'intention de débattre sur la proposition de la Commission relative au CFP, tandis que le 27 septembre 2011, la commission des affaires européennes de la *Tweede Kamer* néerlandaise tiendra un débat avec le gouvernement portant sur la façon de communiquer par ce dernier le déroulement des négociations sur le CFP.

1.2 Proposition de réduire la durée du CFP de sept à cinq ans

En ce qui concerne le débat sur le raccourcissement de la durée du CFP de sept à cinq ans, **13 parlements/chambres¹³ n'y sont pas favorables**, en soulignant que **la stabilité et la planification à long terme sont des conditions préalables nécessaires** de la réussite.

Le *Narodno sabranie* bulgare estime qu'il convient d'approcher une telle idée **avec prudence**, en avertissant que **la coïncidence entre les périodes d'élections législatives et municipales** (tous les quatre ans) et la période de cinq ans proposée pour le CFP **mettrait en danger la durabilité du processus de planification de l'UE** dans une perspective à long terme. Par ailleurs, le *Narodno sabranie* estime que le CFP de sept ans et non de cinq ans favorisera la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 qui s'étendent sur sept ans et permettra d'assurer **la cohérence et la prévisibilité à long terme**. Cet avis est partagé également par le *Sejm* polonais.

Le *Riigikogu* estonien souligne que la période de sept ans garantit **une stabilité financière et politique** nécessaire pour la planification et l'investissement de fonds. Le *Bundesrat* allemand considère que le cadre temporel de sept ans **s'est avéré efficace** dans le cas de programmes de fonds structurels et d'autres programmes financés par le budget de l'UE. Le *Vouli ton Ellinon* hellénique estime que la période de sept ans **garantit une flexibilité** en matière de mobilisation de ressources.

¹³ Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, le *Narodno sabranie* bulgare, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Riigikogu* estonien, le *Bundesrat* allemand, le *Vouli ton Ellinon* hellénique, la *Saeima* lettonne, le *Sejm* et le *Senat* polonais, la *Camera Deputaților* le *Senatul* roumains, la *Národná rada* slovaque

Par ailleurs, le *Bundesrat* allemand avertit que l'introduction de périodes plus courtes dans le cas du CFP augmenterait inutilement les efforts requis pour atteindre les accords et les efforts administratifs, ce qui rendrait la programmation plus incertaine. **Ces inconvénients l'emportent sur les bénéfices potentiels** en matière de synchronisation du CFP avec les mandats de la Commission et du Parlement européen. Le *Senat* polonais avertit qu'une telle réduction de la durée du CFP **peut causer de sérieuses difficultés en matière de mise en œuvre des politiques essentielles de l'UE**, y compris la politique de cohésion. La *Camera Deputaților* roumaine considère que la période de sept ans **correspond** aux intérêts de la Roumanie.

L'*Eduskunta* finlandaise se montre réservée quant à cette proposition, en remarquant que la période de cinq ans est trop courte pour la cohésion politique à long terme, et qu'elle **préférerait un cadre de dix ans avec une évaluation à mi-parcours** («le modèle cinq + cinq »).

Il y a **deux** parlements/chambres qui **se prononcent en faveur** de la proposition. Le Parlement européen, dans la résolution¹⁴ de la commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 (SURE)¹⁵, votée le 8 juin 2011, est d'avis que **la durée du CFP devrait correspondre au mandat du Parlement européen et de la Commission** (soit cinq ans) afin d'assurer la responsabilité et la légitimité démocratiques. De même, la *House of Lords* du Royaume-Uni salue et soutient la proposition parce qu'elle correspondrait aux mandats du Parlement européen et de la Commission, en donnant une dimension plus importante aux élections européennes. La *House of Lords* considère également que la durée du CFP devrait être réduite proportionnellement à sa flexibilité, « car il serait peu sage de proposer un cadre rigide de sept ou dix ans, ce qui serait aussi probablement inacceptable pour le Parlement européen ».

Il y a des parlements/chambres qui **n'ont toujours pas pris leur position finale**¹⁶, bien que certains d'entre eux aient mené des débats intenses¹⁷ sur la question, parfois en présence de membres du Parlement européen, comme il en était pour l'*Assembleia da República* portugaise. La commission des affaires européennes du *Bundestag* allemand a débattu sur la question lors d'une séance assistée d'experts en mai 2011. Le *Senát* tchèque note qu'il y a des arguments forts en faveur des deux options, car la période de sept ans garantit le contrôle à moyen terme pour tous les participants, en termes de ressources disponibles et de conditions stables du financement, tandis qu'il y a une valeur ajoutée dans le fait d'aligner la durée du CFP sur le mandat de la Commission et du Parlement européen. L'*Országgyűlés* hongroise est convaincu que ce sujet devrait être discuté dans un contexte interinstitutionnel plus large et se prononce en faveur de l'idée du Parlement européen qui prévoit l'organisation d'une conférence interparlementaire avec la participation de parlements nationaux. Le *Državni zbor* slovène a l'intention de discuter sur cette question en septembre 2011.

Comme une observation générale, le *Senato della Repubblica* italien estime que le CFP devrait être plus flexible et plus rapidement adaptable à des circonstances économiques changeantes dans l'UE.

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁵ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/presCom.do?language=EN&body=SURE>

¹⁶ Le *Senát* tchèque, le *Sénat* français, le *Bundestag* allemand, l'*Országgyűlés* hongroise, le *Senato della Repubblica* italien, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, le *Seimas* lithuanien, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, l'*Assembleia da República* portugaise, les *Državni zbor* et le *Državni svet* slovènes, la *House of Commons* du Royaume-Uni

¹⁷ Les *Cortes Generales* espagnoles

1.3 Proposition de réduire des contributions des États membres au budget de l'UE fondées sur le RNB

Un nombre important de 19 parlements/chambres n'ont toujours pas discuté ni élaboré une position finale sur la question¹⁸.

Cinq parlements/chambres qui ont répondu à la question sur la proposition de réduire les contributions des États membres au budget de l'UE fondées sur le RNB, se prononcent **contre** cette proposition. Ainsi, le *Narodno sabranie* bulgare avertit qu'une réduction quelconque de la contribution au budget de l'UE fondée sur le RNB **provoquerait un risque important de l'Europe à deux vitesses**, et le fait de maintenir le RNB comme l'une des sources principales du système de ressources propres, garantirait que l'on tient compte du développement économique de chaque État membre. Le *Narodno sabranie* estime que « pour garantir que l'Union européenne atteigne un haut niveau de convergence entre les nouveaux et les anciens États membres, la tendance long terme devrait être ciblée sur la réduction de l'écart entre les États en termes du revenu disponible du ménage (RDM). »

La *Poslanecká sněmovna* tchèque **préfère les contributions des États membres fondées sur le RNB** plutôt que d'ajouter d'autres types de sources. Elle est également favorable au maintien de la portée actuelle du budget. Le *Folketing* danois est d'accord avec la position de son gouvernement qui s'oppose à la réduction de contributions fondées sur le RNB, mais reste ouvert à des propositions concrètes de la Commission en matière de ressources propres. Le *Senat* polonais remarque que le nouveau CFP est le premier à être adopté en vertu du traité de Lisbonne, ce qui offre de nouvelles opportunités à l'UE tout en imposant de nouvelles obligations. Le *Senat* souligne que le budget de l'UE devrait être **préservé au moins au niveau actuel de 1,13% de contributions fondées sur le RNB** provenant des États membres, afin d'assurer un impact réel sur les politiques nationales des États membres et sur leur situation économique.

Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises estiment que la proposition de 1,05% du RNB faite par la Commission est **largement acceptable**.

Le *Senato della Repubblica* italien déclare qu'**aucun avis** n'a été élaboré sur la proposition, et souligne que **le gouvernement italien s'est félicité de la réduction progressive et précautionnée des contributions fondées sur le RNB**. Il met en exergue le fait que l'Italie est un contributeur net au budget de l'UE depuis quelques années sans avoir reçu de mesures compensatoires envisagées par le CFP dans le cas de certains pays.

Au sein du *Vouli ton Ellinon* hellénique, il y a un vaste accord sur le fait que l'ancien système fondé principalement sur les contributions d'État devrait être **modernisé et enrichi par les ressources et les outils complémentaires**.

Bien que le *Seimas* lithuanien n'ait toujours pas exprimé son avis, **une position préliminaire** du *Seimas* visait à **soutenir l'augmentation** des contributions des États membres au budget de l'UE. Des fonds supplémentaires devraient être accordés à la mise en œuvre d'objectifs stratégiques européens. La *Saeima* lettonne se prononce **en faveur de l'augmentation** de la proportion des contributions fondées sur le RNB.

¹⁸ La *Chambre des représentants* et le *Sénat* belges, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Riigikogu* estonien, l'*Assemblée nationale* et le *Sénat* françaises, le *Bundestag* et le *Bundesrat* allemands, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica* italiens, le *Seimas* lithuanien, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Državni zbor* et *Državni svet* slovènes, le *Riksdag* suédois et la *House of Commons* du Royaume-Uni

Le *Senát* tchèque considère que la composante fondée sur le RNB dans le cadre des ressources propres de l'UE devrait jouer un rôle essentiel dans le financement de l'UE, et **remplacer les ressources actuelles basées sur le TVA, qui sont excessivement compliquées**. La *Saeima* lettone est également favorable à la proposition de la Commission qui prévoit le retrait des contributions fondées sur la taxe à valeur ajoutée.

Le *Tweede Kamer* néerlandais partage l'avis de son gouvernement et estime que les contributions des États membres à l'Union européenne devraient être plus justes et plus transparentes. La préférence est donnée à l'application d'un **pourcentage fixe du RNB** pour financer le budget de l'UE. L'utilisation du RNB en tant que base des contributions est simple et permet d'effectuer une allocation équitable des contributions parmi les États membres en s'appuyant sur la dimension de leurs économies¹⁹.

Comme une observation générale, les *Cortes Generales* espagnoles estiment que la structure de la contribution au budget de l'UE devrait être définie conformément aux principes de transparence et d'équité en matière de revenus. Cela privilégie le système de ressources fondé sur le RNB et sur les ressources traditionnelles de l'UE. Selon le *Sejm* polonais, il est nécessaire d'assurer le soutien financier aux nouvelles politiques mises en place par le traité de Lisbonne. Le *Sejm* considère que la réalisation efficace des objectifs de l'Europe 2020 serait impossible sans financement adéquat assuré dans le cadre du budget de l'UE. Le *Senatul* roumain serait favorable à ce que le budget de l'UE contribue à une réduction de dépenses au niveau national.

Dans sa résolution « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive »²⁰, le Parlement européen est convaincu que la mise en place d'**une ou de plusieurs ressources propres qui remplaceraient le système fondé sur le RNB** est indispensable « si l'on veut que l'Union dispose un jour du budget dont elle a besoin pour contribuer substantiellement à la stabilité financière et à la reprise économique ».

1.4 Nouveau système de ressources propres de l'UE

1.4.1 Les ressources propres de l'UE

En ce qui concerne la proposition de mettre en place un nouveau système de ressources propres de l'UE, à savoir le système de TVA modernisé et les impôts, par exemple, sur les émissions de dioxyde de carbone, le transport aérien, les bénéfices des sociétés, les transactions financières ou la vente de porteurs d'énergie, 14 parlements/chambres n'ont pas considéré cette question ou n'ont pas atteint de position finale là-dessus²¹, ou encore n'ont pas d'avis en la matière²².

12²³ parlements/chambres **s'opposent** à la mesure. Le *Narodno sabranie* bulgare est d'avis que de nouveaux impôts de l'UE constitueront une charge additionnelle pour les économies et les

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/32500-XIII/kst-32502-7.html> (in Dutch)

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

²¹ La *Chambre des représentants* et le *Sénat* belges, le *Vouli ton Antiprosopon* cyprite, l'*Assemblée nationale* et le *Sénat* françaises, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica* italiens, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, le *Državni zbor* et le *Državni svet* slovènes, le *Riksdag* suédois et la *House of Commons* du Royaume-Uni

²² Le *Folketing* danois

²³ P.ex. le *Narodno Sabranie* bulgare, la *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, et la *Saeima* lettone

citoyens des États membres. Le *Senát* tchèque considère que la politique fiscale est un domaine de compétences souveraines des États membres, et dans lequel l'UE ne devrait pas intervenir, tandis que la *Poslanecká sněmovna* tchèque n'est pas favorable à la mise place de nouvelles ressources propres de l'UE et se prononce en faveur des ressources propres traditionnelles de l'UE et les contributions fondées sur le RNB.

L'*Eduskunta* finlandaise **se montre réservée** car les différentes propositions en matière de nouvelles ressources propres ne semblent pas très réalistes et les ressources propres impliquent un plus faible degré de visibilité politique de la part des organes politiques des États membres, en réduisant ainsi la légitimité démocratique du budget de l'UE.

Le *Bundestag* allemand ne sera sans doute pas favorable à la taxe européenne car les parties de la majorité au pouvoir ont prévu une telle clause dans leur accord de coalition. Le *Bundesrat* allemand est également d'avis que les ressources propres traditionnelles (en particulier les droits de douane) devraient toujours être allouées à l'UE, et il rejette l'alternative de la source de ressources propres fondée sur les taxes. La *Tweede Kamer* néerlandaise n'est pas convaincue que l'introduction de la taxe européenne soit souhaitable. Cela s'applique à la proposition de mettre en place une taxe sur les transactions financières (ci-après dénommée « TTF ») ainsi qu'au transfert proposé d'une partie de la TVA collectée au niveau national au budget de l'UE.

Le *Sejm* polonais est aussi **contre** l'introduction de nouvelles taxes qui pourraient constituer une charge financière excessive pour l'économie des États membres plus pauvres. Le *Senat* polonais estime que certaines options proposées ne sont pas acceptables et souligne qu'une « eurotaxe » éventuelle devrait respecter le principe du partage équitable des charges proportionnellement au niveau de prospérité des États membres concernés. En particulier, **il ne faut pas qu'elle soit fondée sur les émissions de CO₂**, car une telle solution affecterait le plus sévèrement les citoyens des nouveaux États membres, où « les secteurs de l'énergie sont très souvent dépanadant du charbon ». Enfin, la *House of Lords* du Royaume-Uni, dans son rapport « Le cadre financier de l'UE à partir de 2014 »²⁴ est d'accord avec le gouvernement du Royaume-Uni en affirmant que de nouvelles ressources constituent « une complication inopportune ».

Le *Seimas* lithuanien présente en détail sa position en soulignant que les États membres de l'UE devraient avoir la liberté de choisir les mesures les plus adéquates pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il met aussi l'accent sur le fait que le réexamen des tarifs d'accise n'est pas nécessaire pour pouvoir réaliser les objectifs environnementaux car l'introduction d'un élément environnemental résulterait en pertes de simplicité du système d'accise et serait encombrante pour l'administration gérant les droits d'accise. Il avertit également qu'un tel réexamen provoquerait l'augmentation des tarifs d'accise minimum sur tous les produits énergétiques, à l'exception du pétrole et de l'électricité, ce qui aurait une influence négative sur la compétitivité de plusieurs secteurs de l'économie, surtout celui du transport et de l'agriculture.

Il y a **quatre** parlements/chambres **qui se prononcent en faveur** du nouveau système de ressources propres, ou bien de certains éléments de ce système. Le parlement autrichien est très favorable à l'instauration de la TTF. Bien que la position finale n'ait toujours pas été adoptée au sein du *Senatul* roumain, des avis favorables relatifs à l'introduction de nouvelles taxes ont été formulés. De même, depuis quelques années le Parlement européen se prononce en faveur de la réforme du système actuel de ressources propres de l'UE²⁵. Dans la résolution intitulée « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive,

²⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/lducom/125/125.pdf>

²⁵ [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2007\)0098_/p6_ta-prov\(2007\)0098_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2007)0098_/p6_ta-prov(2007)0098_en.pdf)

durable et inclusive », le Parlement européen²⁶ note le potentiel de nouvelles ressources proposées par la Commission dans sa communication sur le réexamen du budget²⁷ (p. ex. l'imposition du secteur financier, les enchères dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, une charge européenne relative au transport, la TVA, la taxe sur l'énergie, l'impôt sur les sociétés) et attend des conclusions de l'analyse d'impact de ces options.

La *Národná rada* slovaque se prononce pour le nouveau système de ressources propres de l'UE et estime que les efforts devraient se concentrer sur la suppression des ressources propres fondées sur la TVA. La *Národná rada* s'oppose toutefois à l'instauration d'une nouvelle ressource propre de l'UE fondée sur la TVA car cela constituerait une violation de la souveraineté nationale dans le domaine de la politique fiscale.

Le *Vouli ton Ellinon* hellénique perçoit positivement l'élimination du système traditionnel de ressources propres.

Il y a un certain nombre de parlements/chambres qui sont **ouverts** au débat relatif à de nouvelles formes de ressources propres de l'UE. Le *Riigikogu* estonien est d'avis que de nouvelles ressources propres doivent correspondre aux critères de stabilité et de la suffisance. Le *Državni zbor* slovène est ouvert au débat sur les nouvelles ressources, en soulignant cependant que ni la TTF ni la TVA n'ont pas été clarifiées. La *Camera Deputaților* roumaine reste ouverte à la possibilité d'envisager la mise en place des nouvelles ressources propres (la TTF, la TVA européenne).

Bien que l'*Országgyűlés* hongroise n'ait toujours pas pris de position, elle considère que la séparation des compétences entre les institutions de l'UE et les États membres et la base juridique actuelle fournie par les traités devraient être respectées lors de la mise en place d'un nouveau système de ressources propres. Aussi la commission des affaires de l'UE de l'*Assemblée nationale* française n'a toujours pas pris de position mais il convient de noter que la commission a tenu plusieurs réunions avec M. Alain LAMASSOURE, président de la Commission des Budgets du Parlement européen (COBU)²⁸.

Quatre parlements/chambres soulignent la nécessité de **simplifier** le système actuel de ressources propres et de le rendre **plus transparent**. Le *Narodno sabranie* bulgare considère que le système actuel est trop complexe, tandis que le *Riigikogu* estonien souhaiterait qu'il soit plus transparent, le Parlement européen partageant cet avis²⁹. La *Národná rada* slovaque considère que le système actuel de ressources propres est **excessivement complexe et opaque, qu'il manque d'équité** et qu'il est **incompréhensible pour les citoyens européens**. La *Národná rada* estime que le processus de simplification pourrait démarrer en 2014 sous forme de suppression de la ressource propre fondée sur la TVA.

En ce qui concerne la modernisation du système de la TVA, le *Riigikogu* estonien **est favorable à l'élimination des fonds actuels fondés sur la TVA** et des mécanismes de correction ; c'est également l'avis de la *Národná rada*, tandis que la *House of Lords* du Royaume-Uni s'inquiète

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

²⁷ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=BUDG>

²⁹ Le rapport « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive », point 167 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

que la perte de la ressource fondée sur la TVA ne compromette le rabais britannique. Le *Vouli ton Ellinon* hellénique se prononce en faveur de la TVA modifiée.

1.4.2 La taxe sur les transactions financières

Il y a **six** parlements/chambres **qui soutiennent l'instauration de la TTF**. Le parlement autrichien est très favorable à l'instauration de la TTF et considère que la TTF, introduite au niveau de l'UE ou sur le territoire de l'UE, **générerait des recettes fiscales importantes** sans effets secondaires indésirables du point de vue de l'économie réelle et pourrait compléter une ré-régulation nécessaire des marchés financiers. Par ailleurs, la taxe pourrait mettre fin à des privilèges injustes des acteurs financiers en matière d'imposition et renforcer la confiance des citoyens à l'égard des institutions de l'UE.

Le 14 juin 2011, l'*Assemblée nationale* française a adopté une résolution relative à l'introduction de la TTF en Europe³⁰ **en favorisant l'instauration de la TTF** dans l'Union européenne ou, à défaut, dans la zone euro ou encore par un groupe d'États membres. Néanmoins, la résolution n'aborde pas la question d'utiliser la TTF en tant que ressource propre de l'UE.

La *Camera Deputaților* roumaine avertit que les questions liées à la TTF devront être **analysées attentivement** « afin d'éviter les charges excessives pour le secteur financier pouvant produire les disparités et la distorsion de nature à retarder la reprise économique durable ». La *Camera Deputaților* estime que la TTF « devrait être appliquée de façon homogène » au sein de l'UE voire au niveau du G20. Le *Senatul* roumain estime, de sa part, que la TTF devrait être instaurée dans l'ensemble de l'UE. Le Parlement européen est d'avis que la TTF « pourrait constituer une contribution significative du secteur financier à la prise en charge du coût économique et social de la crise (...) et pourrait aussi aider en partie au financement du budget de l'Union ainsi qu'à la réduction des contributions des États membres fondées sur le RNB ». Il ajoute que « l'Union devrait aussi se montrer exemplaire en ce qui concerne les mouvements de fonds vers les paradis fiscaux ». Le *Vouli ton Ellinon* hellénique, considère en revanche que l'instauration de la TTF peut assurer une autonomie du budget de l'UE.

Il y a **quatre** parlements/chambres **qui s'opposent** à l'idée de la TTF. Ainsi, le *Narodno sabranie* avertit que la mise en place de la nouvelle TTF dans l'UE sans un accord relatif à l'introduction d'une telle taxe au niveau global, menacera la compétitivité des institutions financières de l'UE. Aussi, la majorité des membres de la *Tweede Kamer* néerlandaise s'oppose à la TTF en tant que ressource propre de l'UE³¹ en estimant qu'il serait préférable que toute taxe sur les transactions soit mise en œuvre au niveau mondial, sinon elle serait trop facile à éviter. Le *Senato della Repubblica* italien exprime ses doutes quant au fait qu'une ressource propre fondée sur l'imposition de transactions financières serait efficace ou bien attirerait les investisseurs vers les pays où le régime fiscal est plus libéral. La *Národná rada* souligne le scepticisme exprimé par rapport à la TTF proposée.

1.5 Soutien de l'initiative « Emprunts obligatoires Europe 2020 pour le financement de projets »

Les parlements/chambres ont été demandés s'ils étaient favorables à la proposition de la Commission relative à l'initiative « Emprunts obligatoires Europe 2020 pour le financement de

³⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0680.asp>

³¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/21501-20/kst-21501-20-546.html>

projets » dont l'objectif est de promouvoir des projets d'infrastructure individuels en attirant le financement supplémentaire du secteur privé.

Onze parlements/chambres déclarent que leurs commissions des affaires de l'UE respectives n'ont pas encore **discuté** de l'initiative « Emprunts obligatoires Europe 2020 » (p.ex. le *Sénat* français, le *Državni zbor* slovène et le *Seimas* lithuanien).

Sur **16** parlements/chambres qui ont **examiné l'initiative « Emprunts obligatoires Europe 2020 pour le financement de projets », 12³² sont favorables** à cette idée. Selon les remarques du *Narodno sabranie* bulgare «les emprunts obligatoires peuvent s'avérer **un instrument utile** pour la mise en œuvre de projets multirégionaux de l'UE dans le cadre de stratégies telles que la stratégie européenne pour le Danube, la stratégie pour la Mer Noire, etc. » Le *Senát* tchèque a demandé à la Commission de développer l'idée d'emprunts obligatoires, tandis que l'*Eduskunta* finlandaise demande que les « propositions soit harmonisées avec les instruments de financement divers résultant de la crise économique ». Le Parlement européen **se prononce également pour** l'initiative emprunts obligatoires Europe 2020 pour le financement de projets « en tant que mécanisme de partage des risques avec la Banque européenne d'investissement (BEI), fournissant une aide plafonnée à partir du budget de l'Union, qui devrait avoir l'effet de levier sur les fonds de l'Union et susciter d'autant plus l'intérêt des investisseurs privés à participer à des projets prioritaires de l'UE conformément aux objectifs de l'initiative Europe 2020 ». Par ailleurs, le Parlement européen invite la Commission « **à présenter une véritable proposition** sur les emprunts obligatoires européens pour le financement de projets, se fondant sur l'expérience acquise en matière d'instruments communs à l'Union et à la BEI, et à introduire des critères clairs et transparents pour régir l'éligibilité et la sélection des projets » et rappelle « que les projets d'intérêt européen qui génèrent de faibles recettes continueront à devoir être financés par des subventions »³³.

La préoccupation principale pour un nombre de parlements/chambres est que **le secteur privé doit supporter une partie importante du risque** relatif à l'initiative « Emprunts obligatoires » (p.ex. le *Senat* polonais et le *Vouli ton Ellinon* hellénique). Selon la *House of Lords* du Royaume-Uni « il ne faut pas permettre que l'UE doive fournir des fonds additionnels au-delà de sa contribution prévue ». Le Parlement européen, pour sa part, craint « que le caractère limité du budget de l'Union entraîne, en fin de compte, des restrictions dans le financement complémentaire de nouvelles initiatives »³⁴.

Parmi les parlements/chambres qui ont répondu à cette question, **quatre ne sont pas convaincus** que les instruments de financement privé devraient être utilisés pour financer les projets de l'UE (le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichien, la *Tweede Kamer* néerlandaise et la *Národná rada* slovaque).

1.6 La mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020 par le CFP 2014-2020

³² Le *Narodno sabranie* bulgare, le *Senát* tchèque, l'*Eduskunta* finlandaise, le *Bundesrat* allemand, le *Vouli ton Ellinon* hellénique, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Camera dei Deputati* italienne, le *Senat* polonais, la *Camera Deputaților* roumaine et le *Senatul* roumains, la *House of Lords* du Royaume-Uni et le Parlement européen

³³ Cf. paragraphe 28 de la résolution du Parlement européen « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive »
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

³⁴ Ibid.

Tous les parlements/chambres qui ont débattu sur le sujet, **soutiennent** en général l'idée que le CFP devrait assurer la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020³⁵.

Cependant, le *Bundesrat* allemand explique que « la politique des dépenses de l'UE ne peut pas et **ne doit pas constituer instrument principal** en matière de gestion macro-économique et de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 » et que la coordination des politiques économiques des États membres et l'accomplissement du cadre légal au niveau de l'UE est d'**une tâche de plus grande importance** que la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Ce point est encore plus explicite dans la réponse du *Vouli ton Ellinon* hellénique qui l'écrit qu'à cause de la réduction de dépenses publiques, résultant de la crise financière, il est devenu presque impossible « pour les pays comme la Grèce » de financer la croissance dans une mesure suffisante et de renforcer sa participation au marché unique.

Six parlements/chambres **soutiennent de manière explicite** l'inclusion des initiatives financières visant à **renforcer le marché unique**³⁶. Le Parlement européen, par exemple, est convaincu que « la relance du marché unique est un élément essentiel de la stratégie Europe 2020 qui accroît la synergie entre ses différentes initiatives phares »³⁷.

Par ailleurs, **une majorité** des parlements/chambres soutiennent que même si la stratégie Europe 2020 doit constituer un de principaux objectifs du CFP, il faut qu'elle soit harmonisée avec le besoin de financer **d'autres priorités** de l'UE. Par exemple, certains parlements/chambres se réfèrent à la nécessité d'allouer des ressources financières aux projets se concentrant sur le développement des infrastructures dans les secteurs du transport, de l'énergie et les technologies de l'information et de la communication (p.ex. le *Narodno sabranie* bulgare, l'*Országgyűlés* hongroise, le *Senát* tchèque), mais aussi sur l'aide au développement, la protection de l'environnement, la biodiversité et sur le domaine de la liberté, la sécurité et la justice. Ces derniers aspects sont soulignés comme priorités de l'UE par la *House of Lords* du Royaume-Uni de manière à répondre clairement aux principaux défis auxquels l'UE est confrontée aujourd'hui. Enfin, des politiques plus traditionnelles, comme la politique de cohésion et la politique agricole commune, sont également mentionnées en tant que domaines pour lesquels il faut assurer un financement suffisant (p.ex. la *Camera Deputaților* roumaine et les *Cortes Generales* espagnoles). Comme le soutient le *Sejm* polonais, la méthode de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 consiste à « utiliser des mécanismes solides et éprouvés de la politique de cohésion, de la politique agricole commune et d'autres instruments budgétaires ». Par ailleurs, le Parlement européen précise que « la stratégie Europe 2020 doit être **la principale référence** politique pour le prochain CFP » mais il estime en même temps que « la stratégie Europe 2020 **n'est pas une stratégie «tout compris»** couvrant tous les domaines des politiques de l'Union » et souligne que « d'autres politiques fondées sur le traité poursuivant des objectifs différents doivent être dûment prises en compte dans le prochain CFP »³⁸.

³⁵ Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, le *Narodno sabranie* bulgare, le *Senát* tchèque, le *Folketing* danois, le *Riigikogu* estonien, l'*Eduskunta* finlandaise, le *Bundesrat* allemand, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Camera dei Deputati* italiennes, la *Saeima* lettone, le *Seimas* lithuanien, le *Sejm* et le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, la *Camera Deputaților* et le *Senatul* roumains, la *Národná rada* slovaque, le *Državni zbor* slovène, les *Cortes Generales* espagnoles, la *House of Lords* du Royaume-Uni et le Parlement européen

³⁶ Le *Folketing* danois, le *Riigikogu* estonien, l'*Országgyűlés* hongroise, le *Seimas* lithuanien, le *Senat* polonais et le Parlement européen

³⁷ Ibid., paragraphe 41

³⁸ Cf.: le paragraphe 39 de la résolution du Parlement européen « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

Environ la moitié des parlements/chambres qui ont répondu à cette question, déclarent que le CFP **n'a pas encore été discuté** au sein de leurs commissions des affaires de l'UE respectives (p.ex. le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et la *Poslanecká sněmovna* tchèque). Certains indiquent que la proposition devrait être discutée à l'automne 2011 (p.ex. le *Državni svet* slovène et le *Sénat* français). Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises suggèrent que les questions relatives au CFP « pourraient être **mieux adaptées à être traitées par la COSAC dans la première moitié de 2012** » car il serait possible aux commissions des affaires de l'UE des parlements nationaux « d'effectuer des consultations adéquates et de présenter une opinion réfléchie ».

1.7 Structure des dépenses budgétaires de l'UE dans le MFF 2014-2020

Plus de la moitié des parlements/chambres qui ont répondu à cette question déclarent que leurs commissions des affaires de l'UE respectives **n'ont pas encore discuté** de la structure des dépenses budgétaires de l'UE dans le contexte du CFP 2014-2020.

Parmi les parlements/chambres qui ont analysé la structure des dépenses budgétaires de l'UE dans le CFP, **uniquement** le *Narodno sabranie* bulgare considère que la structure proposée par la Commission est **appropriée** car « elle améliore la visibilité de la stratégie Europe 2020 et en même temps elle est facile à comprendre pour les intéressés ».

12 parlements/chambres **ne croient pas** que la structure proposée est **suffisamment détaillée**. Comme l'explique le *Senát* tchèque « la modification de la structure de rubriques des dépenses de l'UE, visée dans le réexamen du budget de l'UE **n'est pas appropriée**, car elle entraîne une plus grande accumulation de différentes dépenses sous une seule rubrique générale et souvent est dépourvue de pertinence ». Cette position est soutenue par le *Riigikogu* estonien qui déclare « qu'il est très important de savoir comment et dans quelles conditions les fonds sont distribués dans le cadre des rubriques et dans quelles conditions ces fonds peuvent être utilisés ». Par ailleurs, **l'absence de rubriques consacrées uniquement à la politique de cohésion** est une préoccupation récurrente pour un nombre de parlements/chambres (p.ex. l'*Eduskunta* finlandaise, la *Camera Deputaților* roumaine, le *Senatul* roumain et la *Národná rada* slovaque).

Le Parlement européen, pour sa part, réitère sa position qu'il est absolument nécessaire d'assurer d'avantage de **souplesse à l'intérieure des rubriques et d'une rubrique à l'autre** afin de garantir les capacités de fonctionnement de l'Union non seulement pour faire face aux nouveaux défis, mais aussi pour faciliter le processus décisionnel au sein des institutions. Il présente également **un tableau détaillé** dans lequel il propose une nouvelle structure du CFP³⁹ qui regroupe dans le cadre d'une seule rubrique toutes les politiques internes sous le titre « Europe 2020 ».

1.7.1 Transfert des fonds de la sous-rubrique 1b à la sous-rubrique 1a

Une majorité des parlements/chambres qui ont répondu à cette question **ne sont pas favorables** à la suggestion de transférer les fonds de la sous-rubrique 1b (Cohésion pour la croissance et

³⁹ Cf. paragraphes 128 à 142 de la résolution du Parlement européen « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

l'emploi) à la sous-rubrique 1a (Compétitivité)⁴⁰. Il est cependant question d'atteindre un juste équilibre entre l'efficacité et la solidarité en ce qui concerne le transfert des fonds de la cohésion vers la compétitivité, comme le souligne la *Camera Deputaților* roumaine. L'*Eduskunta* remarque « qu'une approche plus cohérente aux politiques de cohésion devrait permettre de libérer d'autres fonds disponibles pour les projets en matière de compétitivité ».

Quelques parlements/chambres trouvent que le transfert des fonds de la sous-rubrique 1b à la sous-rubrique 1a **serait bénéfique** à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'ensemble des États membres (p.ex. le *Folketing* danois et le *Riksdag* suédois). Dans la situation actuelle, où l'économie pourrait bénéficier d'une « impulsion supplémentaire », le *Državni zbor* slovène est d'avis que l'augmentation de ressources dans le domaine de la compétitivité est « plus que souhaitable ».

Parmi les parlements/chambres qui ont répondu à la question, **11 n'ont pas encore discuté** sur ce sujet au sein de leurs commissions des affaires de l'UE respectives (p.ex. l'*Országgyűlés* hongroise, la *House of Commons* du Royaume-Uni et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote). Un certain nombre d'entre eux ont l'intention de débattre sur la question à l'automne 2011 (p.ex. le *Sénat* français, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises et le *Sejm* polonais).

1.8 Fonds non dépensés de l'UE

Vu le manque de moyens budgétaires de l'UE et la nécessité de les utiliser de manière efficace, les parlements/chambres ont été demandés s'ils étaient favorables à l'adoption d'un principe conformément auquel les fonds non dépensés de l'UE ne devraient pas être restitués à l'État membre concerné, comme c'est le cas à présent, mais utilisés pour au cours des futures exercices en tant que ressources propres de l'UE.

La **majorité** des parlements/chambres qui a répondu à la question **n'ont pas encore discuté sur le sujet** au sein de leurs commissions des affaires de l'UE respectives. Néanmoins, certains d'entre eux s'attendent à ce que le sujet soit débattu à l'automne 2011 (le *Državni zbor* slovène et le *Sejm* polonais).

Parmi les parlements/chambres qui ont débattu sur cette question, **six ne sont pas favorables** à cette suggestion (p.ex. le *Folketing* danois et le *Senato della Repubblica* italien). Les trois **justifications** principales de l'absence de leur soutien se trouvent dans les réponses suivantes :

- au lieu de reporter les fonds non dépensés à l'exercice suivant en tant que ressources propres de l'UE, il faut améliorer **l'efficacité de l'utilisation** des ressources budgétaires de l'UE (le *Senát* tchèque et le *Narodno sabranie* bulgare) ;
- il faut donner la priorité aux **fonds budgétaires limités** dans les États membres (le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens) ;
- **la légitimité démocratique** – aussi bien les dépenses que les recettes de l'UE doivent être soumis à l'avance à une approbation politique de la part des États membres » (l'*Eduskunta* finlandaise).

Parmi l'ensemble des parlements/chambres qui ont débattu sur la question de fonds non dépensés de l'UE, **trois se prononcent en faveur du** transfert de ces fonds aux exercices

⁴⁰ Le *Narodno sabranie* bulgare, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, l'*Eduskunta* finlandaise, le *Bundesrat* allemand, la *Camera dei Deputati* italienne, le *Senato della Repubblica* italien, la *Saeima* lettonne, le *Seimas* lithuanien, le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, la *Camera Deputaților* et le *Senatul* roumains et la *Národná rada* slovaque

suivants (la *Poslanecká sněmovn* tchèque, le *Seimas* lithuanien et le Parlement européen). Le *Senat* polonais estime en revanche que la proposition mérite un débat approfondi.

CHAPITRE 2 : DEUX ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITE DE LISBONNE : EXPÉRIENCE PARLEMENTAIRE

En décembre 2011, deux ans se seront écoulés depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le but du chapitre 2 du présent rapport est d'évaluer les meilleures pratiques parlementaires et l'expérience en matière de mise en œuvre du traité de Lisbonne (y compris du Protocole 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont veillé au respect du principe de subsidiarité en vertu du Protocole 2 et ils ont adopté leurs mécanismes de contrôle relatif à la subsidiarité.

Les parlements nationaux envoient à la Commission leurs avis motivés relatifs aux projets d'actes législatifs de l'UE, en expliquant pourquoi un projet donné ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les avis motivés sont aussi communiqués au Parlement européen et au Conseil. Les parlements nationaux reçoivent des réponses envoyées par la Commission. Le présent chapitre évalue les opinions des parlements nationaux sur le traitement des avis motivés par le Parlement européen.

Conformément à l'article 5 du Protocole 2, les projets d'actes législatifs doivent contenir une justification permettant de constater qu'un objectif de l'Union serait mieux réalisé au niveau de l'UE. Le présent chapitre évalue dans quelle mesure le non respect de ce critère formel freine l'analyse de la conformité des projets d'actes législatifs de l'UE au principe de subsidiarité effectuée par les parlements national.

La coopération entre les parlements nationaux et les institutions de l'UE prend également d'autres formes, et notamment celle du dialogue politique informel entre la Commission et les parlements nationaux. L'expérience des parlements nationaux dans le domaine est également évaluée au présent chapitre du rapport.

L'article 290 du TFUE prévoit qu'un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. En vertu du traité de Lisbonne, les éléments essentiels d'un domaine sont réservés aux projets d'actes législatifs et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir. Toutefois, selon plusieurs parlements, les éléments essentiels sont introduits aux actes délégués de la Commission qui sont hors du contrôle des parlements nationaux. Le présent chapitre analyse les pratiques actuelles des parlements et leurs opinions en la matière.

2.1 Avis motivés

2.1.1 Avis motivés adoptés depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **une majorité** des parlements/chambres, soit **29, a adopté au moins un avis motivé**. Sur **40** parlements/chambres **onze n'ont adopté aucun avis motivé** jusqu'à présent⁴¹.

Le nombre le plus élevé d'avis motivés, à savoir **huit**, a été adopté par le *Senat* polonais. Le *Sejm* polonais a adopté **sept** avis motivés, le *Riksdag* suédois et la *Chambre des Députés* luxembourgeoise cinq, le *Senato della Repubblica* italien quatre, le *Folketing* danois, le *Sénat* français, le *Seimas* lithuanien, la *Tweede Kamer* néerlandaise, la *Eerste Kamer* néerlandaise et le *Senatul* roumain trois avis chacun. Les autres **18** parlements/chambres ont adopté un ou deux avis motivés. Pour plus d'informations voir le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Avis motivés (par parlements/chambres)

Parlement/chambre	Nombre d'avis motivés (réponses)	Projets d'actes législatifs (réponses)	Nombre d'avis motivés (sur l'IPEX) ⁴²
<i>Nationalrat</i> autrichien	1	COM (2010) 379	1
<i>Bundesrat</i> autrichien	2	COM (2010) 82 * COM (2010) 379	2
<i>Chambre des représentants</i> belge	0	-	0
<i>Sénat</i> belge	0	-	0
<i>Narodno sabranie</i> bulgare	2	COM(2011) 121 COM(2011) 169	2
<i>Vouli ton Antiprosopon</i> chypriote	0	-	0
<i>Poslanecká sněmovna</i> tchèque	1	COM(2010) 379	1
<i>Senát</i> tchèque	1	COM(2010) 379	1
<i>Folketing</i> danois	3	COM(2010) 368 COM(2010) 486 * COM(2010) 799	3
<i>Riigikogu</i> estonien	0	-	0
<i>Eduskunta</i> finlandaise	0	-	0
<i>Assemblée nationale</i> française	1	COM(2011) 169 °	0
<i>Sénat</i> français	3	COM(2010) 76 ◀ COM(2010) 486 COM(2010) 471 ◀	3
<i>Bundestag</i> allemand	1	COM(2010) 368 •	1
<i>Bundesrat</i> allemand	2	COM(2010) 368 • PE-CONS 2/10 ▼	1
<i>Vouli ton Ellinon</i> hellénique	0	-	0
<i>Országgyűlés</i> hongroise	0	-	0
<i>Houses of the Oireachtas</i> irlandaises	1	COM(2011)121	1

⁴¹ La *Chambre des Représentants* belge et le *Sénat*, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Riigikogu* estonien, l'*Eduskunta* finlandaise, le *Vouli ton Ellinon* hellénique, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Saeima* lettone, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Državni zbor* et le *Državni svet* slovènes

⁴² Données des 8 et 9 septembre 2011

<i>Camera dei Deputati</i> italienne	1 ⁴³	COM(2011) 215 COM(2011) 216	1
<i>Senato della Repubblica</i> italien	4	COM(2010) 176 COM(2011) 126 ° COM(2011) 127 COM(2011) 353 °	3 ⁴⁴
<i>Saeima</i> lettone	0	-	0
<i>Seimas</i> lithuanien	3	COM(2010) 379 ♦ COM(2010) 537 ♦ COM(2010) 539 ♦	0
<i>Chambre des Députés</i> luxembourgeoise	5	COM(2010) 475 ◀ COM(2010) 537 □ COM(2010) 539 □ COM(2010) 738 ◀ COM(2010) 799 *	3
<i>Kamra tad-Deputati</i> maltaise	1	COM(2011) 121	1
<i>Tweede Kamer</i> néerlandaise	3	COM(2010) 748 COM(2010) 379 ♦ COM(2011) 121	2
<i>Eerste Kamer</i> néerlandaise	3	COM(2010)748 COM(2010)486 COM(2010)379	3
<i>Sejm</i> polonais	7	COM(2010) 537 COM(2010) 539 ◀ COM(2010) 728 COM(2010) 738 ◀ COM(2010) 799 COM(2011) 121 COM(2011) 127	7
<i>Senat</i> polonais	8	COM(2010) 61 ◀ COM(2010) 379 COM(2010) 537 ◀ COM(2010) 539 ◀ COM(2010) 738 ◀ COM(2010) 745 COM(2010) 799 COM(2011) 127	8
<i>Assembleia da República</i> portugaise	0	-	0
<i>Camera Deputațiilor</i> portugaise	1	COM(2011) 121	1
<i>Senatul</i> roumain	3	COM(2010) 733 * COM(2011) 32 * COM(2011) 127 ♦	2
<i>Národná rada</i> slovaque	1	COM(2011) 121	1
<i>Državni zbor</i> slovène	0	-	0
<i>Državni svet</i> slovène	0	-	0
<i>Cortes Generales</i> espagnoles	2 ⁴⁵	COM(2011) 169 ♦ COM(2011) 215 ♦ COM(2011) 216	0
<i>Riksdag</i> suédois	5	COM(2010) 368 COM(2010) 371 COM(2010) 486 ◀	5

⁴³ La *Camera dei Deputati* italienne a adopté un avis motivé sur les COM(2011) 215 et COM (2011) 216

⁴⁴ L'IPEX contient des informations concernant les avis motivés issus par le *Senato della Repubblica* italien par rapport au document COM(2010) 119

⁴⁵ Les *Cortes Generales* espagnoles ont adopté un avis motivé pour les COM(2011) 215 et COM (2011) 216

		COM(2010) 799 COM(2011) 121	
<i>House of Commons</i> du Royaume-Uni	2	COM(2010) 371 COM(2010) 121	2
<i>House of Lords</i> du Royaume-Uni	2	COM(2010) 379 COM(2010) 486	2

Symboles utilisés dans le Tableau 1 :

* Cet avis motivé ne peut pas être retrouvé sur l'IPEX en sélectionnant le champ « avis motivé », mais il est trouvable par le numéro COM ;

° Absence de données relatives au contrôle de cette proposition du parlements/chambres;

◀ Cet avis motivé ne peut pas être retrouvé sur l'IPEX en sélectionnant le champ « avis motivé », mais il est trouvable par le numéro COM. En outre, la réponse de la Commission est disponible sous « dialogue politique informel » ;

• La réponse de la Commission est disponible sous « dialogue politique informel » ;

▼ Le dossier de ce projet d'acte législatif n'est pas disponible sur l'IPEX ;

♦ Absence de données sur l'avis motivé dans ce dossier ;

□ Absence de données sur l'avis motivé dans ce dossier. En outre, la réponse de la Commission est disponible sous « dialogue politique informel ».

Les projets d'actes législatifs les plus fréquemment contestés en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité sont la proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (**COM(2011) 121**) et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier (**COM(2010) 379**). **Les deux projets** ont été contestés par **neuf** parlements/chambres.

Il convient de noter que dans le cas de proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (COM(2011) 121), **neuf avis motivés** correspondent à **13 votes** conformément à l'article 7 du Protocole 2. Jusqu'à présent, **aucun** projet d'acte législatif de l'UE n'a été contesté par un nombre de votes de parlements/chambres suffisant pour déclencher les mécanismes de « la carte jaune » ou de « la carte orange » prévus par le Protocole 2.

Tableau 2: Avis motivés (par projet d'acte législatif)

Projet d'acte législatif	Nombre d'avis motivés (réponses)	Parlements/chambres qui ont adopté l'avis motivé	Nombre d'avis motivés sur l'IPEX
COM(2011) 121 Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)	9	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Narodno sabranie</i> bulgare ○ <i>Tweede Kamer</i> néerlandaise ○ <i>Houses of the Oireachtas</i> irlandaises ○ <i>Kamra tad-Deputati</i> maltaise ○ <i>Sejm</i> polonais ○ <i>Camera Deputaților</i> roumaine ○ <i>Národná rada</i> slovaque ○ <i>Riksdag</i> suédois ○ <i>House of Commons</i> du Royaume-Uni 	9
COM(2010) 379 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier	9	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Nationalrat</i> autrichien ○ <i>Bundesrat</i> autrichien ○ <i>Poslanecká sněmovna</i> tchèque ○ <i>Senát</i> tchèque ○ <i>Seimas</i> * lithuanien ○ <i>Tweede Kamer</i> néerlandaise * ○ <i>Eerste Kamer</i> néerlandaise ○ <i>Senat</i> polonais 	6

		○ <i>House of Lords</i> du Royaume-Uni	
COM(2010) 799 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»)	5	○ <i>Folketing</i> danois ○ <i>Chambre des Députés</i> luxembourgeoise ○ <i>Sejm</i> polonais ○ <i>Senat</i> polonais ○ <i>Riksdag</i> suédois	5
COM(2010) 486 Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union	5	○ <i>Folketing</i> danois ○ <i>Eerste Kamer</i> néerlandaise ○ <i>Sénat</i> français ○ <i>Riksdag</i> suédois ○ <i>House of Lords</i> du Royaume-Uni	5
COM(2010) 368 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au système de garantie des dépôts [refonte]	4	○ <i>Folketing</i> danois ○ <i>Bundestag</i> allemand ○ <i>Bundesrat</i> allemand ○ <i>Riksdag</i> suédois	4
COM(2011) 127 Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés	4	○ <i>Senato della Repubblica</i> italien * ○ <i>Sejm</i> polonais ○ <i>Senat</i> polonais ○ <i>Senatul</i> roumain	3
COM(2010) 537 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)	4	○ <i>Seimas</i> lithuanien * ○ <i>Chambre des Députés</i> luxembourgeoise * ○ <i>Sejm</i> polonais ○ <i>Senat</i> polonais	2
COM(2010) 539 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs	4	○ <i>Seimas</i> lithuanien * ○ <i>Chambre des Députés</i> luxembourgeoise * ○ <i>Sejm</i> polonais ○ <i>Senat</i> polonais	2
COM(2010) 738 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation	3	○ <i>Chambre des Députés</i> luxembourgeoise ○ <i>Sejm</i> polonais ○ <i>Senat</i> polonais	3
COM(2011) 169 Proposition de directive du Conseil, modifiant la directive	3	○ <i>Narodno sabranie</i> bulgare ○ <i>Assemblée nationale</i> française * ○ <i>Cortes Generales</i> espagnoles*	1

2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité			
COM(2010) 371 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/9/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs	2	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Riksdag</i> suédois ○ <i>House of Commons</i> du Royaume-Uni 	2
COM(2010) 748 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale	2	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Tweede Kamer</i> néerlandaise ○ <i>Eerste Kamer</i> néerlandaise 	2
COM(2011) 215 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire	2	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Camera dei Deputati</i> italienne ○ <i>Cortes Generales</i> espagnoles* 	1
COM(2011) 216 Proposition de règlement du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction	2	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Camera dei Deputati</i> italienne ○ <i>Cortes Generales</i> espagnoles* 	1
COM(2010) 61	1	<i>Senat</i> polonais	1
COM(2010) 76	1	<i>Sénat</i> français	1
COM(2010) 82	1	<i>Bundesrat</i> autrichien	1
COM(2010) 176	1	<i>Senato della Repubblica</i> italien	1
COM(2010) 471	1	<i>Sénat</i> français	1
COM(2010) 475	1	<i>Chambre des Députés</i> luxembourgeoise	1
COM(2010) 728	1	<i>Sejm</i> polonais	1
COM(2010) 733	1	<i>Senatul</i> roumain	1
COM(2010) 745	1	<i>Senat</i> polonais	1
COM(2011) 32	1	<i>Senatul</i> roumain	1
COM(2011) 126	1	<i>Senato della Repubblica</i> italien *	0
COM(2011) 353	1	<i>Senato della Repubblica</i> italien*	0
PE-CONS 2/10	1	<i>Bundesrat</i> allemand*	0

* Avis motivé adopté par ce parlement/chambre n'est pas publié sur l'IPEX

2.1.2 Publication d'avis motivés sur l'IPEX

Le 10 juillet 2011, la Troïka présidentielle de la COSAC a demandé au Secrétariat de la COSAC d'inclure dans le rapport semestriel une analyse comparative pour déterminer **si les avis motivés** de parlements nationaux sont **publiés systématiquement et rapidement sur l'IPEX**, l'outil pour l'échange d'informations sur les activités parlementaires de l'UE⁴⁶.

⁴⁶ Voir le compte-rendu de la réunion de la Troïka Présidentielle de la COSAC du 9 juillet 2011 à Varsovie : <http://www.cosac.eu/en/meetings/poland2011/chairs/>

En se fondant sur les réponses de parlements/chambres au questionnaire préparé en vue du présent rapport et sur les données publiées sur l'IPEX, le Secrétariat de la COSAC a effectué cette analyse et présente les **observations générales** suivantes :

- bien qu'une grande majorité d'**avis motivés** soit publiée sur l'IPEX, **il y en a certains qui manquent** ;
- certains avis motivés sont dénommés « avis », « déclarations », « conclusions » par les parlements/chambres, ce qui ne permet pas **de les identifier en tant qu'avis motivés** sur l'IPEX et, par conséquent, les documents **ne peuvent pas être retrouvés** ;
- il arrive assez souvent qu'**il soit impossible de trouver** un avis motivé sur l'IPEX en choisissant le libellé « **avis motivés** » et le nom d'un parlements/chambres en question, mais le document peut être retrouvé sous le numéro COM du projet d'acte législatif concerné ; et
- il est impossible de retrouver certains avis motivés sur l'IPEX tandis que les réponses de la Commission qui s'y réfèrent **sont publiées sur l'IPEX sous le libellé « dialogue politique informel »**.

Considérant que le site IPEX a subi récemment des modifications importantes (une nouvelle plate-forme depuis juin 2011) et que les pratiques concernant le contrôle de projets d'actes législatifs de l'UE sont toujours *in statu nascendi* et vu les considérations qui précèdent, il est conseillé à la COSAC d'inviter les parlements/chambres à **publier** immédiatement et à **mettre à jour régulièrement** les informations affichées sur l'IPEX.

2.1.3 Réponses de la Commission européenne relatives aux avis motivés

Les parlements/chambres ont été invités à exprimer leurs opinions sur les réponses de la Commission à leurs avis motivés relatifs aux projets d'actes législatifs de l'UE. La plupart des parlements/chambres ont indiqué que la Commission **répondait à tous les avis motivés**.

La Commission a décidé de répondre aux parlements nationaux dans le délai de trois mois à compter de la réception de l'avis motivé. Les parlements nationaux ont été demandés de signaler si ce délai de trois mois que Commission s'est imposée elle-même est respecté.

Sur **19** parlements/chambres qui ont adopté des avis motivés au moins trois mois avant la date limite fixée pour le soumission des réponses au questionnaire de ce rapport, une grande majorité (**13**) a indiqué que le délai n'a pas été respecté au moins une fois. Dans certains cas, le délai imposé n'a pas encore expiré au moment où les parlements/chambres rédigeaient leurs réponses au questionnaire (p.ex. le cas du COM(2011) 121).

Dans certains cas, les parlements/chambres indiquent qu'ils devaient attendre la réponse de la Commission entre **quatre et six mois** (p.ex. le *Bundesrat* autrichien et le *Senát* tchèque ont attendu quatre mois, tandis que le *Bundestag* allemand a attendu près de six mois, et le *Senat* polonais a reçu des réponses après quatre à six mois).

2.1.4 Qualité des réponses de la Commission aux avis motivés

Quatre parlements/chambres sont **satisfaits** des réponses de la Commission sans aucune réserve (ce sont le *Sénat* français, le *Bundestag* allemand, le *Senato della Repubblica* italien, le *Senatul* roumain).

Certains parlements/chambres indiquent que la qualité des réponses **n'a pas (encore) été discutée** en tant que telle (p.ex. la *Poslanecká sněmovna* tchèque et le *House of Commons* du Royaume-Uni).

Des réserves relatives à la qualité de réponses exprimées par **quatre** parlements/chambres se réfèrent aussi bien à la forme qu'au fond, car les réponses sont considérées comme **trop générales, trop courtes** ou **génériques**, comme si elles étaient adressées à l'ensemble des parlements nationaux.

Selon le *Sejm* polonais, les réponses **n'étaient pas satisfaisantes**. « Le principal argument utilisé par la présidence de la commission des affaires de l'UE, ainsi que par les services de la Chancellerie, est que **les explications se limitent à un paragraphe très court** dans lequel la Commission maintient sa position et de manière générale prend une position par rapport aux doutes exprimés par le *Sejm* dans son avis motivé ». Le *Senat* polonais, pour sa part, note que les réponses de la Commission aux avis motivés relatifs aux documents COM(2010) 61, COM(2010) 379 et COM(2010) 537 « contenaient la position de la Commission par rapport aux objections soulevées par la commission des affaires de l'UE ». Cependant d'autres réponses, dont celles aux avis motivés indiquant le pouvoir réglementaire excessif accordé à la Commission par le biais des actes délégués, ont été considérées comme **insatisfaisantes**, car la Commission n'a fourni **qu'une brève explication formelle et légale, sans tenir compte d'objections soulevées dans les avis concernés** ».

Le *Seimas* lithuanien a indiqué que malgré le fait que le rapport récent relatif aux relations entre la Commission et les parlements nationaux réitère que toutes les réponses sont individuelles, parfois la Commission a recours à la pratique **de généraliser les réponses** aux questions posées par les parlements nationaux et **d'envoyer les mêmes réponses à l'ensemble des avis motivés**. Par conséquent, la réponse à une question précise posée par un parlement national concerné paraît « diluée ».

La *House of Lords* du Royaume-Uni a également montré sa « **déception quant à la qualité** de la réponse à notre avis motivé concernant la proposition relative à l'emploi saisonnier ». La *House of Lords* a reçu « **une réponse générique**, apparemment adressée à l'ensemble des parlements nationaux, **et non une réponse spécifique aux préoccupations exprimées** » dans son avis.

Dans ce contexte, le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont remarqué que malgré que les réponses soient parfois perçues comme **trop générales** au niveau administratif, il résultait des contacts réguliers avec la Commission, « qu'il y avait **une conscience** du problème et que des efforts assez importants sont fait constamment en vue d'améliorer cette situation ».

2.1.5 Réactions aux réponses de la Commission au sein de parlements nationaux

Les pratiques en matière de traitement des réponses de la Commission au sein de parlements/chambres varient d'un pays à l'autre. Sur **40** parlements/chambres qui ont envoyé leurs réponses, **17** présentent leurs expériences et pratiques et deux décrivent leur future procédure de traitement des réponses.

Dans le cas de **quatre** parlements/chambres (*Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Folketing* danois, le *Seimas* lithuanien et le *Sénat* français), les réponses sont envoyées seulement aux **commissions des affaires de l'UE** et/ou aux autres **commissions spécialisées** compétentes.

Par ailleurs, au *Sejm* polonais, les réponses de la Commission font l'objet d'un débat au niveau de la présidence **de la commission des affaires de l'UE** et ensuite sont transmises aux **membres** de la commission. À la *Tweede Kamer* et la *Eerste Kamer* néerlandaises, les réponses sont mises à l'ordre du jour d'une réunion de la commission compétente et c'est la commission qui décide sur les **suites**. En revanche, au *Riksdag* suédois, il n'y a pas de procédure formelle relative au traitement des réponses. Elles sont transmises à une commission compétente et c'est à elle de décider sur les procédures à suivre.

Le groupe de destinataires des réponses de la Commission est parfois plus large. Par exemple, au *Nationalrat* et au *Bunderat* autrichiens, les réponses sont distribuées également parmi le **personnel de groupes politiques** qui s'occupe des questions de l'UE et au personnel administratif du **bureau de l'UE**, tandis qu'à la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, les membres luxembourgeois du Parlement européen et les membres de chambres professionnelles figurent également parmi les destinataires⁴⁷.

Quatre parlements/chambres (le *Senát* tchèque, le *Sénat* polonais, la *House of Commons* et la *House of Lords* du Royaume-Uni) indiquent qu'ils **publient** les réponses sur leurs **sites Internet**. Le *Bundesrat* allemand **publie** les réponses en tant que **documents officiels** du *Bundesrat*. De même, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises soumettent les réponses à leurs avis motivés relatives à la proposition ACCIS à la commission commune des affaires de l'UE et à la commission commune des finances, des dépenses publiques et des réformes. Les réponses sont également insérées dans le **rapport hebdomadaire** sur les documents reçus par la Commission et déposées à la **Bibliothèque** de deux chambres.

Enfin, l'*Eduskunta* finlandaise, qui n'a pas encore adopté d'avis motivé affirme qu'à l'avenir de telles réponses «seront équivalentes à tout autre ajout à un dossier existant, donc seront débattues au sein de la Grande commission qui pourra exprimer son avis en suggérant les actions à réaliser par le gouvernement ».

2.1.6 Prise en compte des avis motivés dans les projets d'actes législatifs de l'UE

La question concernant la prise en compte des avis motivés dans les projets d'actes législatifs de l'UE est assez difficile à examiner à ce stade car il y a peu de matériels disponibles. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1 décembre 2009, et donc la pratique des avis motivés est très récente. Par ailleurs, les projets d'actes législatifs contestés datent de 2010 ou 2011.

Néanmoins, deux parlements/chambres (le *Folketing* danois et le *Bundesrat* allemand) indiquent une **prise en compte potentielle** de leurs avis motivés dans un projet d'acte législatif, à savoir dans la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (COM(2010) 368). Le *Folketing* remarque qu'en ce qui concerne le COM(2010) 368, **une partie de la proposition qui a été critiquée** par le *Folketing*, a été supprimée ultérieurement. Le *Bundesrat* allemand indique en revanche que « lors des délibérations relatives à la proposition de cette directive au sein du Comité des représentants permanent, le 17 juin 2011, la Commission a finalement exprimé son accord par rapport à la proposition de compromis du gouvernement fédéral (allemand); à cet égard, notamment les systèmes de garantie des dépôts qui fournissent une protection supérieure au montant de 100 000 euros ne devraient pas, dans une large mesure, entrer dans le champ d'application de la directive.

⁴⁷ Parmi les chambres professionnelles il y a entre autres la Chambre du Commerce, la Chambre de l'Agriculture, la Chambre des Fonctionnaires, la Chambre des salariés (Syndicats), dont l'avis est requis par la loi en ce qui concerne certaines propositions législatives (nationales). Par conséquent, la *Chambre des Députés* à Luxembourg a décidé d'entamer une coopération étroite sur les sujets européens avec notamment ces chambres professionnelles

C'est en essence ce qui correspond à la demande principale formulée dans l'avis motivé du *Bundesrat* relativement au projet de la directive ».

Le *Riksdag* suédois remarque qu'à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne « aucun projet d'acte législatif (contesté) n'a été adopté et, par conséquent, **il n'est pas clair** si et comment les avis motivés ont été pris en considération dans le texte législatif final ». Le *Riksdag* note également que « la Commission n'a pas tenu compte des objections fondamentales contenues dans la réponse relative au COM(2010) 486⁴⁸, par contre elle a inséré cette proposition comme une partie d'une autre proposition COM(2010) 799⁴⁹ ». Par conséquent, les objections du *Riksdag* restent valides. Par ailleurs, le dossier COM(2010) 799 contient « de nombreuses ambiguïtés ». Il n'est donc pas clair quelles modifications ont été introduites par rapport à la régulation actuelle.

2.1.7 Continuation du dialogue avec la Commission après la réception des réponses

L'ensemble des 40 parlements/chambres déclarent que jusqu'à présent ils **n'ont pas continué** leur dialogue informel avec la Commission sur les projets d'actes législatifs après avoir reçu les réponses aux avis motivés de la part de la Commission. Néanmoins, l'*Assemblée nationale* française note que la commission des affaires européennes a l'intention de continuer le dialogue politique avec la Commission, ce qui permet d'étendre le contrôle au principe de proportionnalité et d'initier les débats sur le fond par rapport aux propositions.

2.1.8 Le caractère suffisant de la période de huit semaines pour l'évaluation de projets d'actes législatifs de l'UE

L'article 6 du Protocole 2 prévoit que « tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, **dans un délai de huit semaines** à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. »

39 parlements/chambres ont fourni leurs réponses en évaluant si la période de huit semaines est suffisante pour examiner un projet d'acte législatif du point de vue de sa conformité au principe de subsidiarité et ses autres aspects. Il paraît que les **parlements/chambres présentent des points de vue différents : dix sont satisfaits** de ce cadre temporel du Protocole 2, **14** sont généralement satisfaits mais formulent des réserves diverses, **dix** le considèrent comme **insuffisant ou problématique** et les autres **cinq** fournissent des observations générales sans prendre une position formelle.

Dix parlements/chambres⁵⁰ considèrent la période de huit semaines comme **suffisante** pour vérifier la conformité de projets d'actes législatifs au principe de subsidiarité. Par exemple, l'expérience de l'*Assembleia da República* portugaise relative à la mise en œuvre du traité de Lisbonne a montré que la période de huit semaines est **suffisante** pour vérifier la conformité au

⁴⁸ Proposition de règlement modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union (COM(2010) 486)

⁴⁹ Proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (COM(2010) 799)

⁵⁰ Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la *Camera dei Deputati* italienne, l'*Eduskunta* finlandaise, le *Sénat* français, le *Bundesrat* allemand, le *Vouli ton Ellinon* hellénique, le *Seimas* lithuanien, le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, et le *Senatul* roumain

principe de subsidiarité et de contrôler les projets d'actes législatifs sous autres aspects. Il convient de noter que l'*Assembleia da República* n'a pas encore émis d'avis motivé en vertu de l'article 6 du Protocole 2, mais a exprimé son avis sur tous les projets d'actes législatifs dans la période de huit semaines dans le cadre du dialogue politique informel. Le *Seimas* lituanien considère la période de huit semaines comme suffisante pour les contrôles de subsidiarité. En général, la commission des affaires européennes du *Seimas* fixe le délai de quatre semaines pour les commissions spécialisées en vue d'organiser un débat sur les autres aspects de la proposition. La *Camera dei Deputati* italienne estime aussi que la période de huit semaines est **suffisante mais seulement en ce qui concerne les contrôles de subsidiarité**. Une analyse approfondie des aspects pertinents des actes législatifs et d'autres documents de l'UE au sein de la *Camera dei Deputati* est en général accomplie après l'expiration de la période de huit semaines.

Un groupe de **14** parlements/chambres, bien que satisfaits de la période de huit semaines, **montrent certaines réserves** en la matière. Par exemple, selon le *Nationalrat* autrichien et le *Bundesrat* « la période est courte, mais ce travail est faisable ». Selon les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, la période de huit semaines **pourrait potentiellement s'avérer insuffisante** pour envisager la conformité de la proposition au principe de subsidiarité, en particulier, si d'autres aspects de la proposition sont à discuter. Les *Houses of the Oireachtas* remarquent que cela est d'autant plus **compliqué** si la proposition en question est très complexe ou publiée au cours de la période précédant les élections législatives. Cet avis est partagé par la *Národná rada* slovaque qui estime que dans la plupart des cas la période de huit semaines « est suffisante », mais dans les cas plus complexes « **une période supplémentaire serait utile** ».

La *Tweede Kamer* néerlandaise procède à un choix annuel des propositions du programme de travail de la Commission à « examiner par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Pour effectuer cette tâche la *Tweede Kamer* considère en général la période de huit semaines comme suffisante. Néanmoins, afin d'assurer un bon fonctionnement des mécanismes de « la carte jaune » et de « la carte orange », la *Tweede Kamer* perçoit la période de huit semaines comme **plutôt juste**, particulièrement dans les cas où elle commence à examiner une proposition concrète après la notification de la part d'un autre parlement. La *Tweede Kamer* s'inquiète que l'établissement d'une coalition pour « la carte jaune » et « la carte orange » prendrait déjà une grande partie de la période de huit semaines, ce qui pourrait entraîner le dépassement des délais.

De même, le *Sejm* polonais jusqu'à présent n'a pas eu de difficultés en ce qui concerne l'adoption des avis motivés au cours de la période de huit semaines. Néanmoins, les procédures d'adoption des avis motivés sont **longues et prennent du temps**, aussi parfois la commission des affaires de l'UE du *Sejm*, en tant qu'initiatrice de la procédure, travaille sous la pression du temps.

Selon le *Riksdag* suédois, la période de huit semaines serait habituellement suffisante pour l'analyse. Toutefois les **indications plus claires et plus précises** concernant la date à laquelle le projet d'acte législatif devrait être prêt faciliterait au *Riksdag* la planification des contrôles de subsidiarité.

Enfin, la *House of Lords* du Royaume-Uni indique aussi que la période de huit semaines est **juste**, mais en général paraît suffisante pour examiner des aspects pertinents du projet d'acte législatif. La nécessité de prévoir le temps en séance plénière pour que la *House of Lords* puisse examiner un projet paraît **problématique**. A cette fin, la commission des affaires de l'UE «doit trouver d'autant que possible le temps disponible dans le cadre de la période de huit semaines ».

Par contre, **dix** parlements/chambres considèrent **le délai de huit semaines comme insuffisant**. Par exemple, au sein du *Senát* tchèque, une proposition doit être discutée au niveau de la commission (environ deux réunions par mois) et en session plénière (environ une réunion par mois), aussi le *Senát* considère que la période de huit semaines **est insuffisante**. Afin d'adopter un avis motivé dans le délai, la commission des affaires de l'UE du *Senát* doit convoquer **une réunion extraordinaire**.

De même, selon le *Bundestag* allemand, « la période de huit semaines **n'est pas suffisante** pour examiner tous les aspects d'une proposition législative de la Commission ». Aussi selon le *Narodno sabranie* bulgare, « il est possible de tenir ce délai, mais dans l'ensemble la période de huit semaines est **insuffisante** ». Pour l'*Assemblée nationale française* « le délai de huit semaines **pose de réelles difficultés d'organisation** », tandis que pour la *House of Commons* du Royaume-Uni, cette période **entraîne des difficultés** à deux égards : la période requise pour obtenir l'exposé des motifs de la part du gouvernement du Royaume-Uni et le temps nécessaire pour que le débat sur une proposition puisse être fixé afin de prévoir l'approbation de la recommandation de la commission de contrôle des affaires européennes par la *House of Commons*.

Parmi dix parlements/chambres, **cinq** parlements/chambres **accepterait avec satisfaction une période plus longue** (la *Poslanecká sněmovna tchèque*) car la période de huit semaines **est trop courte** pour vérifier pleinement les propositions de la Commission (le *Folketing danois*), elle est **plutôt juste** pour une analyse efficace d'une proposition législative (l'*Országgyűlés hongrois*), elle **est plutôt courte et particulièrement problématique** lorsque cette période tombe à la pause parlementaire (la *Kamra tad-Deputati* maltaise) et **parfois elle est à peine suffisante** (le *Senato della Repubblica* italien). Par conséquent, le *Folketing* danois, par exemple, a recours à un **dialogue politique informel** lorsqu'il a besoin de plus de huit semaines pour effectuer le contrôle d'un projet d'acte législatif.

Enfin, **cinq** parlements/chambres fournissent **des observations générales** ou bien indiquent qu'**aucune position officielle n'a été prise**. Ainsi, le *Riigikogu* estonien est d'avis que la suffisance de la période de huit semaines devrait être mesurée par rapport à des propositions individuelles. Le *Državni zbor* slovène considère qu'en se fondant sur l'expérience du passé, la période de huit semaines pourrait s'avérer suffisante même si depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne il n'a pas adopté d'avis motivés. La question n'a pas encore été soulevée au sein de la commission des affaires de l'UE des *Cortes Generales* espagnoles. La *Camera Deputaților* roumaine n'a que récemment (le 19 avril 2011) adopté un nouveau cadre législatif sur sa participation aux affaires européennes⁵¹. Ce nouveau cadre sera évalué à l'avenir, mais jusqu'à présent la *Camera Deputaților* ait réussi de respecter le délai de huit semaines.

2.1.9 Absence de base juridique et absence (ou insuffisance) de justification de la subsidiarité

Les parlements/chambres ont été demandés s'ils considéraient l'absence de base juridique ou l'absence (ou l'insuffisance) de justification de la subsidiarité dans l'exposé des motifs d'un projet d'acte législatif comme le fondement pour constater une violation du principe de subsidiarité, et s'ils ont adopté un avis motivé en conséquence. Sur **33** parlements/chambres qui ont répondu à cette question **16** ont indiqué qu'ils considéraient l'absence de base juridique et/ou l'absence (ou l'insuffisance) de justification de la subsidiarité comme **une violation du principe de subsidiarité** et, par conséquent, ils ont adopté **des avis motivés**. En revanche, **neuf**

⁵¹ Décision de la *Camera Deputaților* roumaine, No 11/2011

parlements/chambres ont donné une **réponse négative** (p.ex. le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Riigikogu* estonien, l'*Assembleia da República* portugaise).

2.1.9.1 Absence de base juridique

Huit parlements/chambres ont présenté des exemples **des avis motivés** émis sur le fondement d'absence de base juridique pour un projet d'acte législatif.

Ainsi, le *Folketing* danois, dans son **avis motivé**⁵² du 7 mars 2011 sur la proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (COM(2010) 799) a constaté que les mesures prévues « ont perdu le caractère de mesures de la politique agricole en devenant des mesures sociales » ce qui constitue le non respect des objectifs de la politique agricole commune. Par conséquent, le *Folketing* a constaté que « **la base juridique** citée par la Commission dans la proposition **est incorrecte** (Article 43(2) du TFUE) ».

De même, le *Senato della Repubblica* italien porte l'attention sur le fait que la Commission a indiqué l'article 81(3) du TFUE comme base juridique pour la proposition de règlement relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés (COM(2011)127) et pour la proposition de règlement relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux (COM(2011)126). Le *Senato della Repubblica* remarque que l'article 81(3) du TFUE prévoit que « les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale ». Dans ses **avis motivés** du 31 mai 2011, le *Senato della Repubblica* a souligné les aspects problématiques liés à l'extension des dispositions à des mariages du même sexe et s'est opposé explicitement à l'extension de ces dispositions de la loi familiale à des partenariats enregistrés (COM(2011) 127). Dans les deux cas, il a conclu que « **les problèmes relatifs à la base juridique** exigent une considération plus approfondie quant à la conformité de la proposition au principe de subsidiarité ».

Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont critiqué l'absence de base juridique dans leurs **avis motivés**⁵³ relatifs à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier (COM(2010) 379). Les deux chambres ont constaté que la base juridique indiqué pour cette proposition, à savoir l'article 79(2a) et (2b) du TFUE était « **inadéquate**, parce que ces dispositions ne fournissent pas de base juridique pour promulguer les règles européennes qui ont une influence sur les marchés de travail nationaux, ce qui est une intention explicitement déclarée dans la proposition ».

Les *Cortes Generales* espagnoles et la *Camera dei Deputati* italienne, dans leurs avis motivés sur la proposition de règlement mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire (COM(2011) 215) et sur la proposition de règlement mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction (COM(2011) 216) a constaté que la violation du principe de subsidiarité résulte de la **base**

⁵²

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/denmark/2010/com20100799/com20100799_folketinget_opinion_en.pdf

⁵³ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100210/atnat.do>

juridique erronée. Dans son **avis motivé**⁵⁴, la *Camera dei Deputati* a souligné explicitement que « le contrôle de subsidiarité suppose d'évaluer si la base juridique est correcte » et que « les propositions sont **dépourvues de base juridique solide** ». Elle affirme aussi que « l'article 118 du TFUE confère à l'Union la compétence exclusive dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire. Par conséquent, la décision 2011/167/UE du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire n'est pas compatible avec l'article 20(1) du TUE qui prévoit que les États peuvent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union ».

Le *Bundesrat* allemand a également identifié des violations du principe de subsidiarité par rapport à l'initiative de l'État membre sur la décision de protection européenne (PE-CONS 2/10) et, en conséquence, a adopté **un avis motivé** précisant qu'il y avait **des doutes importants** relatifs à la possibilité d'appuyer la proposition de la directive sur une base juridique envisagée.

En outre, le *Riksdag* suédois indique que l'absence de base juridique ou de justification en termes de subsidiarité n'a pas été « une seule objection dans l'avis motivé », en effet l'objection principale dans **l'avis motivé**⁵⁵ a été celle concernant **la violation du principe de légalité** dans la proposition de règlement relatif à la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union (COM(2010) 486). Le *Riksdag* avait des objections sérieuses concernant cette proposition, et principalement **sa base juridique erronée**.

En revanche, **certains** parlements/chambres ont indiqué que l'absence de base juridique n'était pas considérée comme **la qualification de violation** du principe de subsidiarité. Par exemple, la commission de contrôle des affaires européennes de la *House of Commons* considère que l'absence de base juridique est **une question de compétence** et non de subsidiarité. Selon la *House of Commons*, « s'il n'y a pas de compétence pour l'UE, la question de subsidiarité ne peut guère être soulevée. La compétence d'intervention est une condition préalable nécessaire pour envisager la subsidiarité ». De même, l'*Assembleia da República* portugaise ne considère pas l'absence de base juridique comme une qualification de violation du principe de subsidiarité. Si le caractère adéquat de la base juridique est soulevé à l'*Assembleia da República*, il est toujours traité dans le cadre du **dialogue politique informel**.

2.1.9.2 Absence de justification ou une justification insuffisante à l'égard du principe de subsidiarité

Article 5 du Protocole 2 dispose :

« Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à

⁵⁴ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20110216/itcam.do>

⁵⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20080183/serik.do>

l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. ».

L'ensemble des 17 parlements/chambres **présentent leurs observations sur les conséquences** de l'absence de justification ou d'une justification insuffisante de projets d'actes législatifs au regard du principe de subsidiarité. Par exemple, le *Folketing* danois dans son **avis motivé** relatif à la proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique ») (COM(2010) 799) a constaté que « **la Commission, malgré l'obligation qui repose sur elle, n'a pas motivé de manière adéquate la proposition** au regard de la conformité au principe de subsidiarité. La proposition n'est pas accompagnée non plus de fiche contenant des éléments circonstanciés permettant de constater la conformité par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et elle ne s'appuie pas non plus sur les indicateurs qualitatifs ou quantitatifs permettant de constater si les objectifs de la proposition peuvent être mieux atteints au niveau de l'UE qu'au niveau national ».

Le *Sénat* français se réfère à **deux avis motivés**⁵⁶, dont l'un concerne la proposition de règlement relatif à la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union (COM(2010) 486) et l'autre se réfère à la proposition de décision établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique (COM(2010) 471). Ces avis motivés visaient à **rappeler à la Commission** que l'absence de motivation des textes propositions au regard du principe de subsidiarité n'était pas conforme à l'article 5 du Protocole 2.

Le *Sejm* polonais a également invoqué la violation de l'article 5 du Protocole 2 dans son **avis motivé**⁵⁷ sur la proposition de règlement portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (COM(2010) 537) et sur la proposition de règlement établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (COM(2010) 539). Le *Sejm* a porté l'attention sur le fait que conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice la justification d'un acte législatif de l'UE devrait permettre de comprendre les raisons de son adoption et, en conséquence, d'examiner sa légalité. C'est à la Commission de préciser ces raisons. Par conséquent, le *Sejm* a constaté qu'en **absence d'explication** justifiant la conformité de la proposition au principe de subsidiarité, il ne pouvait pas évaluer les arguments de la Commission quant à la conformité de la proposition à ce principe. **L'absence de justification** au regard du principe de subsidiarité de la même proposition pour le règlement établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (COM(2010) 539) a servi de fondement pour l'émission d'un **avis motivé** par la *Chambre des Députés* luxembourgeoise.

Pareillement, la Commission de contrôle des affaires européennes de la *House of Commons* du Royaume-Uni est d'avis que « **le caractère suffisant de la justification de la subsidiarité** devrait constituer **un élément essentiel** envisagé par le parlement national, déterminant pour sa décision d'émettre ou non un avis motivé », en remarquant que c'est sur les questions de procédure que la Cour de justice pourrait être amenée à constater une violation du principe de subsidiarité. La Commission de contrôle des affaires européennes a soulevé la question

⁵⁶ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20080183/frsen.do>

⁵⁷ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100266/plsej.do>

d'absence d'« une fiche contenant des éléments circonstanciés », contenant tous les indicateurs qualitatifs et quantitatifs nécessaires **permettant d'établir une violation de la subsidiarité** – en le précisant dans son **avis motivé** sur la proposition de directive concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (COM(2011) 121/4) :

"18. La section 2.4 de l'analyse d'impact (sur la subsidiarité et proportionnalité) **ne contient pas de « fiche contenant des éléments circonstanciés »** permettant d'apprécier la conformité avec le principe de subsidiarité (et de proportionnalité), comme l'exigent les dispositions de l'article 5 du Protocole 2. Le résumé de l'analyse d'impact précise que l'analyse d'impact a suivi les lignes directrices du Secrétariat Général en matière d'analyses d'impact, qui semble ne contenir aucune disposition concernant la fiche contenant des éléments circonstanciés conformément à l'article 5 du Protocole 2 (voir le paragraphe 11 ci-dessus). La section 2.4 **est très éloignée du niveau de détail requis** pour motiver une action au niveau de l'UE [...]"

Par ailleurs, la Commission mixte des affaires de l'UE des *Cortes Generales* espagnoles dans son **avis motivé**⁵⁸ relatif à la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (COM(2011) 169) a également constaté une violation du principe de subsidiarité au motif de **l'absence de justification**.

Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont critiqué l'absence de justification de la subsidiarité dans leur **avis motivés**⁵⁹ relatifs à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier (COM(2010) 379). Compte tenu des exigences en matière de fiche contenant des éléments circonstanciés en vertu de l'article 5 du Protocole 2, les *Nationalrat* et *Bundesrat* ont constaté que « tous ces **aspects sont absents** de la directive proposée (et du document de travail) ou bien **sont difficiles à identifier et sans pertinence** ».

Dans ce contexte, bon nombre de parlements/chambres soulignent **l'importance d'adhérer aux exigences de l'article 5** du Protocole 2. Ainsi, le *Narodno sabranie* bulgare appelle à « une justification plus substantielle », qui **pourrait permettre une meilleure évaluation** des projets d'actes législatifs. Pareillement, le *Bundestag* allemand indique que beaucoup de parlementaires **se montrent critiques** à l'égard de la justification de la subsidiarité dans la plupart des propositions législatives. Le besoin de disposer d'une justification suffisante en vertu de l'article 5 du Protocole 2 est aussi souligné par la *Tweede Kamer* néerlandaise.

Le *Seimas* lithuanien, pour sa part, présente en détail **le test** qu'il applique en évaluant la conformité des projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité, en **s'appuyant pour ce faire sur** les informations contenues dans **l'exposé des motifs** de la proposition. Ainsi, il tient compte de facteurs suivants :

- Consultations suffisante avec les États membres au stade de projet d'un acte ;
- Explications permettant d'évaluer la conformité avec le principe de subsidiarité ;
- Présence de critères qualitatifs et quantitatifs sur lesquels la proposition est fondée ;
- Évaluation de la charge financière et administrative ;
- L'impact attendu du projet d'acte législatif.

⁵⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/CNS20110092/escor.do>

⁵⁹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100210/atnat.do>

2.1.10 Analyses d'impact des projets d'actes législatifs de l'UE

Généralement, toutes les principales initiatives politiques et propositions législatives sur le programme de travail de la Commission (ci-après dénommé « PTC ») sont doivent être soumises à **l'analyse d'impact des conséquences économiques, sociales et environnementales** qu'elles peuvent causer. Selon la Commission « l'analyse d'impact est un moyen de soutien au processus politique et décisionnel et non pas son substitut »⁶⁰. Les feuilles de route annuelles⁶¹, qui sont également publiées au moment d'adoption du PTC, indiquent les domaines principaux d'évaluation et un calendrier d'analyses d'impact. Depuis 2003, les feuilles de route et les analyses d'impact sont publiées sur le site de la Commission consacré à l'analyse d'impact⁶².

En novembre 2005, le Parlement européen, la Commission et le Conseil ont convenu **une approche interinstitutionnelle commune de l'analyse d'impact**⁶³, en définissant les règles de base en matière d'analyses d'impact tout au long du processus législatif. Le Parlement européen et le Conseil ont convenu d'analyser l'impact de leurs propres modifications « substantives ».

En 2006, le **comité d'analyses d'impact**⁶⁴ a été créé en tant **qu'instance centrale de contrôle de qualité** et d'appui sous l'autorité du Président de la Commission. Il est présidé par le secrétaire général adjoint chargé de l'initiative « mieux légiférer ». Le comité d'analyses d'impact examine et émet ses avis sur l'ensemble d'analyses d'impact de la Commission.

2.1.10.1 Qualité d'analyses d'impact

Sur les **36** parlements/chambres qui ont répondu à la question concernant les analyses d'impact, **19** présentent leurs observations concernant la qualité.

Un certain nombre de parlements/chambres **présentent des observations générales sur l'utilité** des analyses d'impact pour le processus de contrôle au sein des parlements nationaux. Ainsi, selon le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, les analyses d'impact sont **nécessaires** lors de l'examen d'un projet d'acte législatif. Le *Sénat* français considère que « les analyses d'impact apportent un complément d'information qui **peut être utile** ». Au sein du *Senat* polonais, les analyses d'impact « servent **d'outil utile** » pour les analystes qui préparent les avis préliminaires pour la Commission des affaires de l'UE. L'*Assembleia da República* portugaise les juge « **très pertinentes** pour la compréhension d'un projet d'acte législatif ». Le Parlement européen constate qu'elles constituent « **un instrument adéquat** pour vérifier la pertinence des propositions de la Commission, **notamment le respect des principes de subsidiarité** et de proportionnalité, et pour mieux expliquer aux colégislateurs et à la population en général les raisons qui ont inspiré le choix d'une mesure donnée ».

Cinq parlements/chambres sont **satisfaits** de la qualité des analyses d'impact. Ainsi, le *Narodno sabranie* bulgare considère que la qualité des analyses d'impact est **bonne**. La *Poslanecká sněmovna* tchèque estime qu' « **il est plutôt bien** ». Le *Senát* tchèque considère que les données fournies dans le cadre des analyses d'impact sont **suffisantes**, mais attire l'attention sur la nécessité d'organiser un débat sur « **la méthodologie** des études et **l'interprétation** des données collectées ». L'*Assemblée nationale* française partage l'avis que les analyses d'impact sont « **de**

⁶⁰ Le site de la Commission européenne consacré aux analyses d'impact :

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

⁶¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm

⁶² Ibid.

⁶³ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

⁶⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

qualité satisfaisante », tandis que la *Chambre des représentants* belge décrit leur qualité comme « **fort appréciée** ».

En revanche, un nombre **beaucoup plus élevé** de parlements/chambres, à savoir **12 d'entre eux se montrent critiques** à l'égard de la qualité des analyses d'impact. Par exemple, l'*Eduskunta* finlandaise est d'avis que la qualité des analyses d'impact, comme celle des propositions législatives en tant que telles, paraît **variable**. « Au mieux, des propositions bien élaborées sont présentées avec des analyses d'impact instructives. **Au pire**, les analyses d'impact sont schématiques, **elles ne font que satisfaire de manière purement formelle aux exigences prévues dans le traité** ». Pareillement, l'*Országgyűlés* hongroise se méfie de généralisations en parlant de la qualité des analyses d'impact des projets d'actes législatifs de l'UE, mais souligne que dans les propositions qui rentrent dans le champ d'application du Protocole 2, des explications détaillées et conceptuelles devraient être fournies au lieu de **remarques occasionnelles à caractère formel et général** ». Le *Sejm* polonais partage cet avis en constatant que la qualité des analyses d'impact varie. L'*Assembleia da República* portugaise, considère **en général** les analyses d'impact comme **bien élaborées**. Néanmoins, il y avait des cas, telle la proposition de directive concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (COM(2011) 121/4), où les analyses d'impact n'ont pas permis de comprendre pleinement les implications des mesures proposées.

Les *Cortes Generales* espagnoles porte l'attention sur le fait que les analyses d'impact **ne correspondent pas toujours aux normes requises** et dans certains cas elles se sont avérées **insuffisantes**. A deux occasions, le *Riksdag* suédois a exprimé un avis critique relatif aux analyses d'impact. Dans le cas de la proposition modifiée de règlement relatif à la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union (COM(2010) 486), l'analyse d'impact « **n'était pas satisfaisante au fond** », et dans le cas de la proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (COM(2010) 799), « **il n'y avait presque aucune d'analyse** ».

En règle générale, la Commission de contrôle des affaires européennes de la *House of Commons* du Royaume-Uni constate que les analyses d'impact de la Commission **ne contiennent pas d'informations requises** par la « fiche contenant des éléments circonstanciés » en vertu de l'article 5 du Protocole 2. De plus, les **lignes directrices de la Commission** en matière d'analyses d'impact « **semblent de ne pas avoir été adaptées afin de refléter une nouvelle mise en valeur de la subsidiarité** après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ». Par exemple, la Commission de contrôle des affaires européennes a partagé les avis critiques du gouvernement du Royaume-Uni concernant les analyses d'impact de la Commission sur le projet de directive concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques). Cette analyse paraissait « **fondée sur une série de données trop limitée** pour refléter l'étendue complète et la portée de l'impact du projet de la directive et, par conséquent, les coûts pour l'industrie y étaient sous-estimés ».

En mars 2010, la Commission Union européenne de la *House of Lords* du Royaume-Uni a publié **un rapport** intitulé « Impact Assessments in the EU: Room for Improvement ? »⁶⁵. Le rapport identifie quelques **domaines dans lesquels la situation n'est pas claire**, et qui mériteraient une analyse plus approfondie, notamment « la conformité des analyses d'impact avec les lignes directrices, l'élaboration et l'utilisation des analyses d'impact dans le cas des propositions de comitologie, la pertinence des consultations dans la préparation d'analyses, l'évaluation de fonctionnement du test SME et l'exploitation des évaluations ex-post ». Le rapport note aussi

⁶⁵ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldcom/61/61.pdf>

que le Conseil et le Parlement européen pourraient bénéficier dans une plus grande mesure des analyses d'impact de la Commission.

Quatre parlements/chambres⁶⁶ expriment leurs **inquiétudes** au regard de la **nature indépendante** des analyses d'impact de la Commission. Ainsi, le *Riksdag* suédois souligne « qu'il est important que **les analyses d'impacts** soient élaborées de manière **indépendante**, car elles jouent un rôle important dans la prise de position à l'égard du projet d'acte législatif ». Le *Vouli ton Ellinon* grec insiste que « les analyses d'impact **reflètent toujours la position de la Commission**, donc ne sont pas considérées comme essentielles lors du processus d'examen, par rapport à d'autres documents tels que les résultats de consultations ou les avis émis par d'autres organes ». Le *Bundesrat* allemand, pour sa part, **exprimait à plusieurs reprises ses inquiétudes**, en constatant que « la Commission continue de résister à l'idée d'organiser **une appréciation externe de la qualité des analyses d'impact** par un organe objectif et extérieur par rapport à la Commission ». Par ailleurs, le *Bundesrat* a critiqué le fait que la Commission continue d'insister sur l'élaboration des **analyses d'impact seulement par rapport aux projets législatifs ayant un impact « significatif »**, en soulignant que chaque **nouveau projet législatif devrait être accompagné d'une indication claire de son impact**, particulièrement par rapport à la charge administrative à différents niveaux.

Vu le fait que les analyses d'impact effectuées par la Commission sont traduites seulement en anglais ou, occasionnellement, en français, il n'est pas surprenant que **l'analyse la plus approfondie et les critiques les plus radicales** des analyses d'impact de la Commission émanent du Parlement européen. Dans sa résolution sur la garantie d'analyses d'impact indépendantes⁶⁷ adoptée le 8 juin 2011 (rapporteur Mme Angelika NIEBLER), le Parlement européen présente une série de recommandations liées aux exigences auxquelles devraient répondre les analyses d'impact au niveau européen, en vue d'améliorer leur efficacité et indépendance.

Quant à la **qualité** des analyses d'impact, le Parlement européen souligne que « les analyses d'impact auxquelles procède la Commission **ne sont pas d'un niveau de qualité constant et servent souvent plus à justifier une proposition législative** qu'à soulever objectivement les faits ». Le Parlement européen appelle aussi à ce que « les études d'impact; plutôt que de se concentrer exclusivement sur une analyse du rapport coûts/avantages, tiennent également compte d'un large éventail de critères, conformément au principe d'une approche intégrée, pour dresser un tableau aussi complet que possible à l'attention du législateur ».

Quant à la **nature indépendante** des analyses d'impact, le Parlement européen souligne dans sa résolution qu'il « se prononçait à plusieurs reprises pour le recours à des **études d'impact indépendantes** dans l'Union européenne », « qu'il est nécessaire **d'associer** à la procédure de l'étude d'impact **des experts externes** œuvrant dans tous les domaines d'action, ainsi que chacune des différentes catégories d'acteurs concernés, de manière **à garantir l'indépendance et l'objectivité de l'évaluation** ». Par ailleurs, la résolution porte l'attention sur le fait que « le comité d'analyses d'impact est jugé par la Commission, quoiqu'il soit soumis à l'autorité du Président de la Commission, qu'il soit composé de hauts fonctionnaires de différentes directions générales et qu'il soit présidé par le secrétaire général adjoint », ce qui **provoque « un biais d'information**, et, partant, **va à l'encontre de l'exigence de neutralité** ». La résolution réclame que « la désignation des membres de ce comité soient soumise à un examen minutieux du Parlement et du Conseil », « demande que soit levé son lien de subordination vis-à-vis du président de la Commission » et « recommande que le comité d'analyses d'impact et les experts

⁶⁶ C'est à dire, le *Riksdag* suédois, le *Vouli ton Ellinon* grec, le *Bundesrat* allemand, le Parlement européen

⁶⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0259+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

aient un mandat public et œuvrent dans la plus grande transparence afin que leur indépendance puisse être vérifiée concrètement ».

2.1.10.2 Traduction des analyses d'impact dans les langues officielles de l'UE

Généralement, les versions intégrales des analyses d'impact de projets d'actes législatifs importants sont publiées en anglais ou en français. A partir de 2006, la Commission publie des résumés des analyses d'impact dans les langues officielles de l'UE, à l'exception du gaélique.

Questionnés au sujet de la nécessité de disposer du texte intégral des analyses d'impact traduit dans toutes les langues officielles de l'UE, **24** parlements/chambres **ont exprimé leur avis** en la matière. Parmi eux, **15** étaient d'avis que les analyses d'impact en version intégrale **devraient être traduites dans toutes les langues officielles de l'UE**.

Le *Narodno sabranie* bulgare est favorable à cette idée, en soulignant que la traduction dans toutes les langues officielles de l'UE du texte intégral des analyses d'impact pourrait permettre **une meilleure compréhension** de l'essence de la proposition. Par ailleurs, en supposant que la période de huit semaines ne s'écoule pas avant que le texte intégral traduit dans toutes les langues officielles ne soit publié, la traduction pourrait **contribuer à améliorer les procédures de contrôle de subsidiarité** au sein de parlements nationaux. Pareillement, le *Seimas* lithuanien a souligné à plusieurs reprises que la version complète des analyses d'impact devrait être traduite dans toutes les langues officielles de l'UE **avant** que commence à courir la période de huit semaines.

Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote est d'avis que les analyses d'impact **devraient être traduites dans toutes les langues officielles de l'UE**, et le *Sénat* français estime que cela serait « **une bonne idée** », tandis que la *Chambre des représentants* et le *Sénat* belges considèrent que cela présenterait « **un avantage important** ». Le *Riksdag* suédois considère pour sa part que la traduction serait **très appréciée**, et l'*Assembleia da Republica* portugaise est convaincue qu'elle serait **très importante du point de vue de la transparence et d'une meilleure compréhension** des projets d'actes législatifs de l'UE dans les États membres. Dans son avis concernant le Rapport Annuel 2010 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux (COM(2011) 345)⁶⁸, la *Camera dei Deputati* italienne a **appelé la Commission à assurer l'accès aux analyses d'impact dans toutes les langues officielles de l'UE dans la mesure du possible**. La *Národná rada* slovaque considère aussi qu'« **il serait utile** » d'avoir les analyses d'impact traduites dans toutes les langues officielles de l'UE, comme il en est obligatoirement pour toutes les propositions législatives.

La *Saeima* lettone estime que l'absence de traductions dans la langue lettone présente un **obstacle en matière de contrôle de subsidiarité**. Selon la *Saeima*, l'absence de traductions « est une raison pour laquelle la *Saeima* effectue rarement des contrôles de subsidiarité ». La *Saeima* souligne qu'il est **impossible** d'effectuer un contrôle de subsidiarité complet sans une analyse d'impact correspondante.

Le *Sejm* polonais rappelle que bien que l'analyse d'impact soit un document différent par rapport au projet d'acte législatif, elle constitue en réalité une partie intégrante de ce dernier. C'est la raison pour laquelle les analyses d'impact devraient être soumises **aux mêmes exigences en matière de traduction que les projets d'actes législatifs**. Pareillement, l'*Országgyűlés* hongroise rappelle que **la diversité linguistique** de l'UE et le traitement égal de tous les

⁶⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0345:FIN:EN:PDF>

parlements nationaux en tant que principes directeurs devraient être respectés par toutes les institutions de l'UE et tous les acteurs concernés. Le *Senato della Repubblica* italien considère que l'activité des institutions de l'UE devrait être en accord avec le régime linguistique envisagé par les traités, et que le plus grand nombre de documents possible devraient être disponible dans toutes les langues officielles de l'UE. Dans ce contexte, le *Senato della Repubblica* italien soulève la question de **la qualité de la traduction**, qui « devrait être soigneuse, surtout dans le cas des textes qui ont vocation de devenir contraignants ».

Cinq parlements/chambres considèrent pourtant qu'il n'est **pas nécessaire** de traduire les analyses d'impact complètes dans toutes les langues officielles de l'UE. Ainsi, selon la *Poslanecká sněmovna* tchèque « il n'existe pas de besoin urgent » de traduire tout dans les langues officielles de l'UE. Le même avis est exprimé par la *Chambre des Députés* luxembourgeoise. Le *Senát* tchèque ne considère pas que la traduction des analyses d'impact intégrales soit nécessaire, et souligne que **les coûts associés ne seraient pas proportionnels à la valeur ajoutée**. L'*Eduskunta* finlandaise est « prête à être **pragmatique** », en estimant que les propositions concernées doivent être disponibles dans toutes les langues, mais qu'il n'est pas nécessaire de traduire tous les documents de référence dans toutes les langues. L'*Eduskunta* remarque toutefois que la décision pourrait éventuellement dépendre de l'importance de la proposition concernée. Le *Folketing* danois, pour sa part, est pleinement satisfait en disposant d'analyses d'impact **en anglais**.

Quatre parlements/chambres y ne voient dans la traduction qu'**une valeur ajoutée limitée**, puisque les résumés des analyses d'impact sont déjà traduits dans les langues officielles de l'UE (le *Nationalrat* autrichien et le *Bundesrat*, le *Vouli ton Ellinon* grec), ou bien, en raison de leur importance à la lumière du débat législatif et parlementaire, ces parlements/chambres suggèrent la traduction des analyses d'impact en **toutes les langues de travail** (le *Bundestag* allemand).

Enfin, **sept** parlements/chambres indiquent qu'ils **n'ont pas (encore) pris position** par rapport à ce sujet. Ainsi, la Commission mixte des *Houses of the Oireachtas* irlandaises n'a pas d'avis à propos de la traduction des analyses d'impact dans toutes les langues officielles de l'UE, en soulignant que cela dépendrait des exigences de collègues des autres parlements nationaux. La *Kamra tad-Deputati* maltaise n'a pas d'avis non plus. Toutefois, dans la mesure où l'anglais est aussi une langue officielle en Malte, la version anglaise serait normalement suffisante. La question **n'a pas été discutée** au sein du *Senat* polonais, du *Državni zbor* et du *Državni svet* slovènes, ni dans la *House of Lords* du Royaume-Uni. Ce dernier néanmoins met l'accent sur les **coûts associés à la traduction**.

2.1.11 Mécanismes internes de contrôle de subsidiarité des parlements nationaux

Sur **39** parlements/chambres qui ont répondu à la question concernant leurs mécanismes internes de contrôle de subsidiarité, **20** estiment que ces mécanismes sont **satisfaisants** jusqu'à présent (p.ex. le *Folketing* danois, la *Eerste Kamer* néerlandaise, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, l'*Eduskunta* finlandaise, le *Bundestag* allemand, la *Saeima* lettone, le *Sénat* français).

Dans **cinq** parlements/chambres **aucune modification** aux procédures de contrôle de subsidiarité n'a été introduite à aucun stade ; il s'agit de la *Poslanecká sněmovna* tchèque, l'*Országgyűlés* hongroise, le *Vouli ton Ellinon* grec, le *Državni svet* slovène et le *Riksdag* suédois.

D'autres **cinq** parlements/chambres **n'ont pas l'intention de modifier** leurs mécanismes internes de contrôle de subsidiarité, à savoir le *Bundesrat* autrichien, le *Senato della Repubblica* italien, le *Seimas* lithuanien, le *Senatul* roumain et la *House of Commons* du Royaume-Uni.

20 parlements/chambres signalent **des modifications introduites** dans leurs **mécanismes de contrôle de subsidiarité** en raison de l'évolution du rôle des parlements nationaux de l'UE dans le Traité de Lisbonne. Quelques **exemples** de telles modifications sont présentés ci-dessous⁶⁹.

En **Autriche**, à part quelques modifications mineures au niveau administratif, des modifications ont été introduites dans la loi constitutionnelle et dans le règlement intérieur du *Bundesrat*. Des modifications du règlement intérieur du *Nationalrat* sont prévues. Une modification importante relative à la période de huit semaines consiste à fixer les réunions du sous-commission UE suivant une cadence régulière, une fois par mois.

Le règlement d'organisation et de procédure du *Narodno sabranie bulgare* a été également modifié après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne afin de refléter le nouveau mécanisme de contrôle de subsidiarité. Conformément à la procédure actuelle, le contrôle de subsidiarité est mené vis-à-vis des projets d'actes législatifs qui font parti du programme de travail annuel relatif aux affaires de l'UE du *Narodno sabranie*. Une nouvelle approche a été adoptée lors de la préparation du programme de travail annuel pour 2011 ; elle est marquée par la coopération et le débat élargi avec les parti prenantes, la Commission, le Parlement européen, la Troïka Présidentielle du Conseil de l'UE, le Parlement et le Conseil des Ministres. Ainsi, le programme a-t-il été transformé en document stratégique, élaboré conformément au programme de travail de la Commission pour l'année 2011. Une telle approche permet au *Narodno sabranie* de se concentrer sur les sujets clés de l'agenda de l'UE.

Le règlement de procédure du *Senát tchèque* a été modifié en vue de l'application de l'article 8 du Protocole 2 concernant les actions devant la Cour de justice en matière de violation du principe de subsidiarité par un acte législatif de l'Union européenne. Le *Riigikogu estonien* a mis en place son mécanisme interne de contrôle de subsidiarité en 2010. La même année, le mécanisme du *Bundestag allemand* a été modifié pour permettre à la Commission des affaires de l'UE d'émettre les avis à chaque contrôle de subsidiarité.

Au sein des *Houses of the Oireachtas irlandaises*, les *Standing Orders* des deux Chambres ont été modifiés pour mettre en place un mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Après les dernières élections législatives, le pouvoir d'évaluer la conformité des projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité a été délégué aux commissions spécialisées. Les *Houses of the Oireachtas* ont introduit également une procédure selon laquelle, suite aux élections législatives, mais avant la mise en place des nouvelles commissions, une commission transitoire est convoquée dans un délai de trois jours de la première séance de l'assemblée, et cela spécifiquement afin de procéder avec le contrôle de subsidiarité dans le cadre des propositions communautaires. Ce mécanisme a été utilisé pour la première fois après les dernières élections législatives et a permis au *Dáil* de considérer un projet d'avis motivé.

En **Pologne**, depuis l'entrée en vigueur, le 13 février 2011, de la loi sur la coopération entre le Conseil des Ministres, le *Sejm* et le *Senat* dans les affaires relatives à l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne, le règlement intérieur du *Sejm* a été également modifié afin d'accueillir un nouveau mécanisme d'adoption des avis motivés. Dans le cadre de la procédure actuelle, un projet de résolution sur la violation du principe de subsidiarité peut être

⁶⁹ Pour plus d'informations sur les mécanismes de contrôle de subsidiarité au sein des parlements nationaux, consultez le site de la COSAC : <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/>

déposé par la Commission des affaires de l'UE ou par au moins 15 membres du parlement. Un débat et une première lecture du projet de résolution se tiennent au sein de la Commission des affaires de l'UE, tandis que la deuxième lecture du projet et le vote se déroulent en séance plénière. L'avis motivé adopté et une lettre signée par le Maréchal du *Sejm* sont envoyés par courriel à la Commission, au Parlement européen et au Conseil.

L'Assemblée da República portugaise a adopté sa procédure de contrôle des projets d'actes législatifs de l'UE le 20 janvier 2010, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Dans le cadre de cette procédure, la Commission des affaires européennes reçoit les projets d'actes législatifs de l'UE et les envoie à une commission spécialisée compétente en demandant son avis. S'il est décidé qu'un rapport ou un avis concernant un projet d'acte législatif devraient être élaborés, une commission spécialisée doit accomplir cette tâche en six semaines. Le rapport et l'avis sont ensuite transmis à la Commission des affaires européennes, qui doit compléter l'instruction du projet d'acte législatif en deux semaines, en payant une attention particulière à la base juridique et à la conformité de l'acte avec le principe de subsidiarité. Si l'acte est considéré conforme avec le principe de subsidiarité, la Commission des affaires européennes envoie son avis écrit, accompagné du rapport et de l'avis de la commission spécialisée au Président du parlement de l'*Assemblée da República*, qui le transmet aux institutions de l'UE. Si une violation est constatée, la Commission des affaires européennes présente un projet de résolution à la séance plénière qui, après l'approbation, est envoyé aux Présidents des trois institutions de l'UE sous forme d'avis motivé.

Au sein du **Senato della Repubblica italien**, le mécanisme actuel de contrôle de subsidiarité et de la proportionnalité est défini non pas dans le règlement intérieur, mais dans une lettre du Président du parlement signée à la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La lettre prévoit que le mécanisme de contrôle de subsidiarité devrait suivre la même procédure qui est utilisée pour formuler les lignes directrices à l'attention du gouvernement⁷⁰. Néanmoins, tout récemment, une sous-commission de la Commission du règlement intérieur a été établie en vue de réviser le règlement intérieur du *Senato della Repubblica* pour adapter le mécanisme de contrôle de subsidiarité. Les recommandations des sous-commissions ont été envoyées au Président du parlement et sont à présent traitées par la Commission du règlement intérieur.

Au sein du **Seimas lithuanien**, un groupe de travail interinstitutionnel a proposé des modifications aux Statuts (règlement intérieur) du *Seimas*, visant à :

- clarifier la procédure de contrôle de subsidiarité au sein du *Seimas* ;
- établir une base juridique pour l'analyse de conformité des propositions avec le principe de proportionnalité ;
- définir les compétences du Seimas en matière d'actions devant la Cour de justice au motif de violation du principe de subsidiarité par un acte législatif ;
- définir une procédure pour l'approbation des actes législatifs de l'UE (adoptée conformément aux articles 223, 262, 311 du TFUE et à l'art. 42 du TUE).

Les modifications proposées ont été soumises à la session plénière du *Seimas*.

Au sein du **Senatul roumain**, le mécanisme de contrôle de subsidiarité actuel est en cours d'amélioration. A présent, ce mécanisme est plus concentré sur la coopération horizontale entre la Commission des affaires européennes et les commissions spécialisées. A l'avenir, ce mécanisme devrait assurer le contrôle des propositions prioritaires dans les délais impartis et un meilleur échange d'informations entre le *Senatul* et le gouvernement.

⁷⁰ Pour plus d'informations sur les mécanismes de contrôle de subsidiarité au sein du *Senato della Repubblica*, consultez l'annexe au présent Rapport.

Au sein de la *House of Commons* du Royaume-Uni, la procédure parlementaire relative au mécanisme de contrôle de subsidiarité n'a pas encore été complétée. A présent, il appartient au gouvernement de déposer et présenter les motions visant à accepter les avis motivés recommandés par la Commission de contrôle des affaires européennes. La commission considère cette solution non satisfaisante et discute avec le gouvernement au sujet de la modification de la procédure, afin que les motions soient déposées et présentées par le Président de la Commission de contrôle des affaires européennes. La position de la Commission est soutenue par un rapport récent de la Commission des procédures au sein de la *House of Commons*.

Par ailleurs, le *Narodno sabranie bulgare* déclare que si des modifications devaient être apportées au présent mécanisme de contrôle de subsidiarité, elles devraient focaliser sur une meilleure coopération et un meilleur échange d'informations entre le gouvernement et le *Narodno sabranie*, y compris en ce qui concerne un cadre temporel permettant de respecter la période de huit semaines.

Enfin, au sein de **trois** parlement/chambres, **il n'y a aucun mécanisme interne de contrôle de subsidiarité particulier**. Au sein du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la Commission parlementaire des affaires étrangères et européennes est commission prépondérante dans le cadre du processus de contrôle des documents de l'UE. Il n'y a pas de procédure séparée au regard des contrôles de la subsidiarité. La question d'implication des commissions spécialisées dans des futures activités est toujours en cours d'examen. Au sein du *Sénat* tchèque, le mécanisme de contrôle de subsidiarité constitue la partie intégrante du contrôle ex-ante de la législation de l'UE. Par conséquent, il n'y avait pas besoin de définir une procédure particulière à cet égard. Au sein de la *Kamra tad-Deputati* maltaise, la procédure interne n'a toujours pas été adoptée.

2.1.12 Traitement des avis motivés et des contributions⁷¹ par le Parlement européen

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen **a modifié son règlement⁷²** afin de mettre en place un nouveau mécanisme en vertu du Protocole 2 et d'introduire une procédure interne d'instruction des avis motivés et des contributions émis par les parlements nationaux. Conformément à la règle 38a(4) du règlement, les commissions sont obligées de suspendre l'adoption des rapports jusqu'à l'expiration du délai de huit semaines prévu par le Protocole 2.⁷³

Par ailleurs, le Parlement européen remarque que la Commission des affaires juridiques (JURI), qui est responsable de veiller au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, a fixé **les définitions des termes « avis motivés » et « contribution »**. Les « avis motivés » sont des avis présentés par les parlements nationaux pour signaler la non conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité ; ces avis sont communiqués au Parlement européen dans un délai de huit semaines visé à l'article 6 du Protocole 2. Les « contributions » signifient tout autre document émanant des parlements nationaux qui ne correspond aux critères de l'avis motivé.

2.1.12.1 Traitement des avis motivés

⁷¹ Le terme générique de « contribution » signifie un avis, une conclusion, une résolution ou tout autre document émis par un parlement/une chambre dans le cadre du dialogue politique informel avec la Commission européenne

⁷² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>

⁷³ A l'exception des cas d'urgence visés à l'article 4 du Protocole sur le rôle des Parlements nationaux à l'Union européenne

Le Parlement européen explique que les avis motivés présentés par les parlements nationaux doivent être adressés au Président du Parlement européen et être envoyés à l'adresse courriel suivante : documentsreception@europarl.europa.eu. Alternativement, ils peuvent être envoyés au Président du Parlement européen⁷⁴ par courrier ordinaire.

A la réception, et conformément à la Règle 38a(3) du règlement, tout avis motivé est **transmis à une (aux) commission(s) responsable(s)** du projet d'acte législatif concerné, et ensuite communiqué pour information à la **Commission des affaires juridiques (JURI)**, qui analyse l'avis et l'envoie à la **traduction** dans toutes les langues officielles de l'UE, à l'exception du maltais et du gaélique, conformément à la décision de la Conférence des Présidents des Commissions de décembre 2010.

Les avis motivés **sont distribués à tous les membres** des commissions compétentes, sont **annexés au dossier** pour la réunion de la commission et **publiés** dans la section de « documents de réunion » sur le **site** de la commission. Par ailleurs, les textes des projets de résolutions législatives doivent **se référer** à tous les avis motivés reçus en relation avec leur objet.

Le Parlement européen fournit également les détails de la **procédure** qui est suivie dans le cas où **les plafonds de « carte jaune » et de « carte orange »** (donc le nombre de votes alloués aux parlements nationaux) sont atteints. Lorsque les avis motivés représentent au moins un tiers de tous les votes alloués aux parlements nationaux ou au moins un quart de ces votes en cas de propositions d'acte législatif soumises en vertu de l'article 76 du TFUE, la Règle 38a(5) du règlement prévoit que le Parlement européen ne peut prendre aucune décision jusqu'à ce que l'auteur (p.ex. la Commission) de la proposition ne déclare comment il a l'intention de procéder. Conformément à la Règle 38a(6), lorsque, en vertu de la procédure législative ordinaire, les avis motivés représentent au moins une simple majorité des votes alloués aux parlements nationaux, la commission compétente en la matière, ayant considéré les avis motivés soumis par les parlements nationaux et par la Commission, et ayant entendu les positions de la commission responsable du respect du principe de subsidiarité, peut recommander au Parlement européen (session plénière) le rejet de la proposition à cause de la violation du principe de subsidiarité ou bien soumettre au Parlement européen toute autre recommandation, qui peut comprendre des suggestions de modifications liées au respect du principe de subsidiarité. L'avis émis par la commission compétente pour le respect du principe de subsidiarité doit être obligatoirement annexé à une telle recommandation. La recommandation doit être soumise au débat et au vote à la session plénière. Lorsqu'une recommandation visant le rejet d'une proposition est adoptée par une majorité de votes, le Président doit déclarer la clôture de la procédure. Si le Parlement européen ne rejette pas la proposition, la procédure doit être poursuivie, compte tenu des recommandations adoptées par le Parlement européen.

2.1.12.2 Traitement des contributions

Conformément à la définition proposée par le Parlement européen, les contributions sont des documents émanant des Parlements nationaux qui ne correspondent pas aux critères de l'avis motivé. Elles peuvent donc se référer aux positions de parlements nationaux à l'égard de certaines dispositions substantives, de la base juridique ou des choix politiques arrêtés dans un projet d'acte législatif, mais également aux positions prises par un parlement national par rapport à un document de l'UE qui n'entre pas nécessairement dans le champ d'application du Protocole

⁷⁴ L'adresse de correspondance est suivante : 'Unit for the Reception and Referral of Official Documents, DG Presidency, European Parliament, B-1047 Bruxelles, Belgique'

2. Un document qui donne un avis favorable à la conformité d'une proposition législative avec le principe de subsidiarité est aussi traité comme une contribution. Les contributions doivent être envoyées à l'adresse courriel national.parliaments@europarl.europa.eu

Conformément à la Règle 130(4) du règlement, à leur réception, les contributions sont **adressées à une commission du Parlement européen chargée** de ce dossier. La transmission des contributions (et de réponses de la Commission) aux commissions compétentes du Parlement européen est réalisée par la **Direction des relations avec les parlements nationaux** (Unité de dialogue législatif). Ensuite, **les secrétariats des commissions** sont chargés de **la transmission des contributions aux Présidents et/ou aux rapporteurs** des commissions respectives, qui peuvent demander la traduction de ces contributions, en respectant le principe d'égalité (donc il faut que toute contribution se référant à un dossier donné soit traduite).

2.1.12.3 Actions ultérieures

La Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen distribue à tous les secrétariats des commissions, des groupes politiques et à tout autre service intéressé au sein du Parlement européen **un tableau de synthèse mensuel** et une notice explicative présentant les avis raisonnés et les contributions des parlements nationaux relatifs aux projets d'actes législatifs entrant dans le champ d'application du Protocole 2, reçus au cours du mois précédent. La Conférence des Présidents des commissions obtient ces documents pour information.

Le tableau de synthèse, qui comprend des renvois vers le texte intégral de tous les avis motivés et de toutes les contributions reçues depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, vers l'Observatoire européen institutionnel et législatif (OEIL)⁷⁵ et vers le site IPEX⁷⁶, est également **accessible via l'Intranet du Parlement européen** (donc accessible directement au Secrétariat de la COSAC et à tous les représentants de parlements nationaux accrédités au Parlement européen).

2.1.13 Avis motivés et contributions dans les documents du Parlement européen

Le Parlement européen affirme qu'il est particulièrement soucieux de garantir la conformité des projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité. Pour cela, il a adapté son règlement⁷⁷ et a mis en place une procédure de réception et de traitement des avis motivés et des contributions en vue de faciliter la bonne mise en œuvre du Protocole 2 (voir le Chapitre 2.1.12). Il convient de souligner que le Parlement est **la seule institution de l'UE qui traduit** tous les avis motivés (et potentiellement des contributions) **dans toutes les langues officielles de l'UE**, en permettant ainsi à ses membres de prendre pleinement en considération les positions prises par les Parlements nationaux.

Le Parlement européen estime que les rapports législatifs « se réfèrent systématiquement aux avis motivés reçus dans le contexte du Protocole 2 ». Il illustre cela en présentant les exemples suivants de rapports et de résolutions dans différents domaines législatifs :

- COM (2010) 368 : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts [refonte]. Le projet de la résolution législative, adopté

⁷⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/index.jsp>

⁷⁶ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

⁷⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>

par la Commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et soumise le 14 juin 2011 au Parlement européen en vue de son adoption, se réfère au **cinquième considérant** de son préambule aux **avis motivés de quatre parlements/chambres**, le *Folketing* danois, le *Bundestag* et le *Bundesrat* allemands, et le *Riksdag* suédois.

- COM(2010) 379 : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier. Le rapport législatif du Parlement européen a été adopté le 8 juin 2011 par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE). Le **quatrième considérant** du préambule du projet de résolution législative fait une référence explicite aux **avis motivés de six parlements/chambres**, soit le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, la *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques, la *Eerste Kamer* et la *Tweede Kamer* néerlandaises.
- COM(2010) 537 : Proposition de règlement portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural. Le projet de résolution législative, adopté par la Commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI) et soumis le 20 avril 2011 au Parlement en vue de son adoption, fait une référence explicite au **quatrième considérant** de son Préambule, aux avis motivés **de quatre parlements/chambres** ; le *Seimas* lithuanien, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise et le *Sejm* et le *Senat* polonais.
- COM(2010)176 : Proposition de décision du Conseil fixant les règles applicables aux importations dans l'Union européenne de produits de la pêche, de mollusques bivalves vivants, d'échinodermes, de tuniciers, de gastéropodes marins et de leurs sous-produits en provenance du Groenland. Le Parlement européen a adopté sa résolution législative le 6 avril 2011, suite à la présentation du rapport par la Commission de la pêche (PECH). La résolution législative se réfère à **l'avis motivé d'un parlement**, l'*Assembleia da República* portugaise, sans le nommer de manière explicite.

Dans sa réponse au questionnaire, le Parlement européen constate que l'impact du Protocole 2 sur le processus législatif augmente au fur et à mesure que la procédure mûrit. Le Parlement souligne qu'il est sûr du bon fonctionnement des procédures internes en place et de la contribution apportée par ces procédures à la réalisation des objectifs fixés par le traité de Lisbonne et par ses Protocoles ; le Parlement réitère son engagement et son soutien actif en faveur de la coopération avec les parlements nationaux.

2.2 Dialogue politique informel

L'initiative de **dialogue politique informel** (appelée aussi « l'initiative Barroso ») **a été lancée par la Commission en 2006**, afin d'inciter les parlements nationaux à exprimer leurs avis sur les initiatives de la Commission (livres blancs, livres verts, communiqués, projets d'actes législatifs, etc.) - non seulement en relation aux principes de subsidiarité, mais aussi d'une manière plus générale. Outre le dialogue officiel fondé sur le Protocole 2, les parlements nationaux ont la possibilité d'entrer en dialogue politique avec la Commission tout au long du processus législatif.

Cet outil est utilisé depuis cinq ans et son **utilisation est de plus en plus fréquente** depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Comme le montre le **Rapport Annuel 2010** de la Commission consacré aux relations entre la Commission européenne et les parlements

nationaux⁷⁸ **une tendance claire** montre qu'en 2010 et au cours des premiers mois de 2011 les parlements nationaux s'impliquent de plus en plus dans le dialogue politique informel.

Néanmoins, l'outil n'est pas utilisé par tous les parlements/chambres de la même manière. Parmi les parlements/chambres qui ont répondu au questionnaire, **neuf** parlements/chambres⁷⁹ **n'ont pas profité** de l'opportunité de transmettre leurs avis à la Commission dans le cadre du dialogue politique informel.

2.2.1 Nombre de contributions envoyées à la Commission

Le nombre de contributions envoyées par les parlements/chambres à la Commission varie. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1 décembre 2009, le plus grand nombre de contributions, à savoir **200**, ont été envoyées par l'**Assembleia da República portugaise**, suivie par le *Senát* tchèque (52), le *Bundesrat* allemand (44), le *Rigsdag* suédois (38), le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens (31) et la *Camera dei Deputati* italienne (31).

Il convient de noter que les contributions envoyées à la Commission peuvent se référer à un ou plusieurs documents de la Commission. Pour cette raison, **le nombre de documents** que les parlement/chambres mentionnent dans leurs réponses **peut excéder le nombre de contributions** envoyées à la Commission.

Les parlements/chambres suivent **des pratiques différentes** en matière d'envoi de contributions. Certains les envoient non seulement à la **Commission** mais aussi au **Parlement européen et au Conseil** (p.ex. l'*Assembleia da República* portugaise).

Le Tableau 3 ci-dessous présente les documents de la Commission les plus commentés en 2010 et en 2011 (situation actuelle). Notez que plusieurs de ces documents ont soulevé des questions liées à la subsidiarité au sein de parlements/chambres.

Tableau 3: Les documents les plus commentés⁸⁰

COM(2009)622 COM(2010)119	L'initiative citoyenne (Livre Vert et proposition de règlement)	8
COM(2011)0121	Proposition de directive du Conseil sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)	7
COM(2011)0015	Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics Vers un marché européen des contrats publics plus performant	7
COM(2010)250, COM(2010)367 and COM(2010)522-527	Gouvernance économique	6
COM(2010)379	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux	6

⁷⁸ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2010_en.pdf

⁷⁹ I.C'est à dire le *Riigikogu* estonien, l'*Eduskunta* finlandaise, l'*Assemblée nationale* française, l'*Országgyűlés* hongroise, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, la *Tweede Kamer* néerlandaise, la *Národná rada* slovaque, le *Državni zbor* et le *Državni svet* slovènes

⁸⁰ Les données présentées dans ce tableau sont fondées uniquement sur les informations fournies par les parlements/chambres dans leurs réponses au questionnaire

	fins d'un emploi saisonnier	
COM(2010)368	Proposition relative aux systèmes de garantie des dépôts	6
COM(2009)647 COM(2010)2020	Europe 2020 (document de consultation et le communiqué)	5

2.2.2 Réponses de la Commission aux contributions

Le nombre de réponses de la Commission aux contributions des parlements/chambres souvent ne correspond pas au nombre de contributions. En réalité, **la Commission n'a pas encore répondu à de nombreuses contributions**. Dans certains cas, cela peut s'expliquer par le fait que le délai limite (de trois mois) n'a pas encore expiré. Il convient de mentionner que dans certains cas les parlements/chambres ont envoyé leurs contributions pour présenter à la Commission leurs positions sans s'attendre forcément à une réponse officielle (p.ex. deux cas communiqués par la *House of Lords* du Royaume-Uni).

2.2.3 Qualité des réponses de la Commission aux contributions

Parmi les parlements/chambres qui ont répondu à cette question, **la majorité** considèrent que les réponses fournies par la Commission étaient **satisfaisantes** (p.ex. le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Folketing* danois, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, le *Seimas* lithuanien). Néanmoins, **un groupe** de parlements/chambres indique que les réponses de la Commission sont parfois **trop vagues ou trop générales** (p.ex. le *Bundestag* allemand, le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise). Certains exemples de **remarques critiques** de la part de parlements/chambres sont cités ci-dessous.

La *Eerste Kamer* néerlandaise souligne que dans un seul cas la réponse **est arrivée trop tard, après la date impartie. Par conséquent**, la réponse n'a pas pu être utilisée lors du débat plénier sur la modification de la loi sur l'immigration illégale.

L'*Assembleia da República* portugaise considère que toutes les réponses de la Commission **suivent la même structure prédéfinie** et souvent ne se réfèrent pas à des questions spécifiques soulevées ou à des observations présentées dans l'avis déposé. Cela est surtout vrai dans le domaine de la liberté, sécurité et justice, où le dialogue politique est certainement très limité. Toutefois, l'*Assembleia da República* souligne que dans certains cas la Commission a fait référence à un calendrier/une feuille de route complète du processus décisionnel européen, y compris les stades relatifs au Conseil et au Parlement européen, ce qui s'est avéré **particulièrement utile**. L'*Assembleia da República* souligne également qu'en général la rédaction (formelle) des réponses formulées par la Commission européenne à l'attention des parlements nationaux **ne semble pas soutenir** de façon satisfaisante « **le dialogue politique** » **tellement souhaité** (au sens du contenu). Conformément à l'*Assembleia da República*, les réponses souvent mettent en relief de façon prédominante les vertus des projets d'actes législatifs de la Commission et ne cherchent pas à répondre à des observations clés faites par le Parlement, et ainsi n'encouragent pas au débat sur les idées, le contenu et le fond des projets d'actes législatifs et des avis en question, ce qui est éloigné de la notion de « dialogue ».

Néanmoins, beaucoup d'aspects **peuvent toujours être améliorés**. Ainsi, le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens et la *Camera dei Deputati* italienne soulignent que d'après les

informations obtenues dans le cadre de la communication régulière entre les parlements nationaux et la Commission, la Commission **est sensibilisée à ce problème et réalise des efforts assez importants en vue d'améliorer la qualité** de ses réponses, qui se sont déjà améliorées au cours de l'année dernière.

Le *Senát* tchèque considère que **la qualité des réponses varie** (en fonction de la Direction Générale de la Commission ou du type de document). Il admet que les réponses aux résolutions sur les projets d'actes législatifs sont en général plus élaborées. Le *Senát* souligne qu'il serait **particulièrement intéressé d'obtenir l'information sur les résultats des consultations publiques** lancées en matière de livres verts, même au dépens du délai limite auto-imposé de trois mois.

2.2.4 Traitement des réponses de la Commission au sein de parlements nationaux

Dans la plupart des cas, les réponses de la Commission aux contributions formulées dans le cadre du dialogue politique informel **sont traitées de la même manière que les réponses aux avis motivés en vertu du Protocole 2.**

Dans la majorité des cas, les réponses sont distribuées au sein de la Commission des affaires de l'UE, mais aussi parmi d'autres commissions spécialisées compétentes⁸¹.

Exceptionnellement, par exemple au sein de la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, les réponses sont aussi envoyées aux membres luxembourgeois du Parlement européen, tandis que le *Vouli ton Ellinon* grec et le *Seimas* lithuanien envoient aussi parfois leurs réponses à leurs gouvernements.

Plusieurs parlements/chambres publient les réponses sur leurs sites Internet, en augmentant la transparence et en facilitant le dialogue politique à toutes les parties intéressées.

2.2.5 Continuation du dialogue politique après l'obtention des réponses de la Commission

Dans une grande **majorité** des cas, le dialogue politique informel n'était pas **continué** après la réception de la réponse de la Commission à la contribution.

Dans certains cas, p.ex. dans le cas du débat sur le rapport UE-Chine à la *House of Lords* du Royaume-Uni, le dialogue a été continué par écrit. Dans d'autre cas, il n'y avait pas de réponses ni de remarques, mais le débat autour des réponses de la Commission a eu lieu dans le cadre de commissions pertinentes (surtout la Commission des affaires de l'UE).

Au sein du *Seimas* lithuanien, le suivi des réponses était plus concret, car le dialogue informel a trouvé sa continuation dans une série de réunions entre les parlementaires lithuaniens et les fonctionnaires de la Commission responsables de questions du marché intérieur. Le *Senát* tchèque, pour sa part, indique qu'il invite souvent un membre de la Commission européenne, d'habitude M. Maroš ŠEFČOVIČ, Vice-Président de la Commission chargé des relations interinstitutionnelles, aux discussions directes avec les organes compétents du *Senát* au sujet des questions abordées dans les réponses de façon satisfaisante.

⁸¹ P.ex. la *Camera dei Deputati* italien, le *Seimas* lithuanien, la *Eerste Kamer* néerlandaise, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Riksdag* suédois

2.3 Contrôle parlementaire et actes délégués au vertu de l'article 290 du TFUE

2.3.1 Avis sur les propositions portant sur les actes délégués

Sur 36 parlements/chambres qui ont répondu à la question liée aux problèmes éventuels concernant les propositions qui portent sur les actes délégués, certains d'entre eux indiquent qu'ils n'ont **pas discuté** la question (le *Riigikogu* estonien, la *Chambre des Représentants* et le *Sénat* belges, les *Cortes Generales* espagnoles) ou bien ne l'ont **pas encore discutée** (la *Kamra tad-Deputati* maltaise, la *Camera Deputaților* roumaine et la *Národná rada* slovaque). Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote informe que ces questions sont **en cours d'examen**. Le *Sénat* français, le *Državni zbor* slovène et le *Riksdag* suédois mentionnent qu'ils n'ont pas adopté **de position officielle**. Le *Riksdag* suédois se réfère ainsi à la déclaration du gouvernement suédois présentée au moment de ratifier le traité de Lisbonne, en indiquant notamment que les actes délégués peuvent rendre le processus législatif plus efficient et que le *Riksdag* n'a pas exprimé d'avis différente. Le *Državni svet* slovène déclare qu'il n'a pas **soulevé de doutes** au sujet des actes délégués. La *Camera dei Deputati*, pour sa part, déclare que jusqu'à présent « aucune position générale ni doute n'ont été exprimés » par la Commission des affaires de l'UE et par les commissions spécialisées. Le *Folketing* danois explique sa **procédure** écrite concernant les actes délégués, selon laquelle le gouvernement doit présenter à la Commission des affaires européennes sa position en matière d'actes délégués de haute importance, et ensuite le *Folketing* dispose d'un délai d'au moins huit jours pour apporter ses amendements à la position du gouvernement ; dans le cas où des amendements sont effectivement apportés, le gouvernement est tenu d'en informer les autres membres du Conseil. La Commission des affaires européennes de la *Saeima* lettone est d'avis que **les parlements nationaux peuvent avoir une influence indirecte** sur l'application « d'un acte non-législatif d'application générale » en donnant un mandat à leur gouvernement pour s'opposer au Conseil en vertu de l'article 290 du TFUE, et explique qu'afin que les actes non-législatifs puissent s'appliquer, une condition importante doit être respectée, à savoir un acte délégué ne peut entrer en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'expriment par leur objections. Par conséquent, la Commission des affaires européennes de la *Saeima* traite les actes non-législatifs de l'UE au cas par cas.

Les autres parlements/chambres se montrent plus ou moins **critiques**. Les *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens sont d'avis que les actes délégués **devraient être utilisés avec prudence** parce qu'ils peuvent menacer l'équilibre institutionnel établi par les traités et compromettre la légitimité démocratique des décisions prises au niveau européen. Pareillement, l'*Assembleia da República* portugaise **exprime des réserves quant à l'utilisation excessive** de « cette technique législative ». La commission Union européen de la *House of Lords* du Royaume-Uni avertit que des **problèmes pratiques de contrôle** surgissent en cas de propositions qui contiennent de nombreuses dispositions renvoyant à la législation déléguée, lorsque ces propositions se caractérisent par un contenu technique très pointu. D'autre part, la Commission mixte des affaires l'Union européenne aux *Houses of the Oireachtas* irlandaises est d'avis que l'accent devrait être mis sur l'examen des pouvoirs délégués dans le cadre du processus habituel de contrôle, et déclare qu'elle contactera d'autres commissions spécialisées à cette fin. La commission des affaires de l'UE du *Sejm* polonais souligne qu'elle essaye de surveiller et de contrôler les pouvoirs de la Commission en matière d'adoption des actes délégués par l'examen de ses propositions, tandis que sa commission homologue au *Senat* souligne que **le processus de définition et d'évaluation des éléments non-essentiels** qui pourraient être régis par les actes délégués a montré que c'est **une tâche difficile et controversée**, puisque plusieurs parlements considèrent ces éléments comme essentiels, et qu'ils devraient donc être régis par un acte législatif.

Pour la *Tweede Kamer* néerlandaise le contrôle démocratique des pratiques des **comités « Comitologie »** soulève toujours des problèmes. La chambre néerlandaise affirme son esprit d'ouverture à des suggestions visant à augmenter la transparence dans ce domaine. Au sein du *Vouli ton Ellinon* grec, une majorité des membres de la commission des affaires de l'UE considèrent que les actes délégués **renforcent les pouvoirs des organes démocratiquement élus**, du Parlement européen ou du Conseil, **en faisant contrepoids à la comitologie**. Le *Bundestag* allemand s'inquiète que la délégation du pouvoir **pourrait affaiblir les parlements nationaux** et indique que le droit national devrait en tenir compte. L'*Eduskunta* finlandaise indique en revanche qu'elle est régulièrement confrontée à **l'application erronée de l'article 290** et associe ces erreurs à « la vieille question de la qualité technique de la législation européenne ». Pareillement, l'*Országgyűlés* hongroise se prononce en faveur de références transparentes et explicites dans les actes législatifs autorisant la Commission à adopter les actes délégués. La Commission de contrôle des affaires européennes de la *House of Commons* se réfère également à l'article 290 et appelle à **un suivi serré des actes délégués par le législateur européen**, en accueillant avec satisfaction dans ce contexte la **Convention d'entente** entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil.⁸² Le *Senato della Repubblica* italien, mentionne aussi la Convention d'entente et plus particulièrement son paragraphe 8 relatif à la durée des actes délégués.

L'*Assemblée nationale* française déclare que le problème général des actes délégués (et mis en oeuvre) a été **abordé à deux occasions** par le Président de la Commission des affaires de l'UE, M. Pierre LEQUILLER, le 22 septembre 2009 et le 6 juillet 2010. L'*Assemblée nationale* française précise ensuite que la Commission a décidé (a) d'étendre la portée du mandat des rapporteurs chargés de textes législatifs importants au contrôle des actes délégués les plus importants et des actes d'application qui en émanent, (b) **d'organiser des sessions consacrées** aux textes les plus importants, **en présence d'experts français les plus reconnus** qui pourraient être associés aux travaux des différentes commissions chargées des actes délégués et actes d'application, et (c) d'identifier les domaines qui pourraient être suivis de plus près.

Enfin, quatre parlements/chambres se réfèrent aux **résolutions** dans lesquelles ils ont exprimé leurs **inquiétudes**. La commission des affaires européennes de la *Poslanecká sněmovna* tchèque a déclaré dans certaines de ses résolutions que de trop grandes compétences étaient conférées à la Commission. Pareillement, le *Senát* tchèque a exprimé son avis dans sa résolution du 20 mai 2010 sur le communiqué de la Commission relatif à l'application de l'article 290 du TFUE. Le *Bundesrat* allemand, en citant trois exemples, souligne qu'il a critiqué à plusieurs reprises le fait que les propositions de la Commission envisagent les pouvoirs d'adopter les actes délégués même dans les cas où le *Bundesrat* considère que les dispositions harmonisées pour la mise en oeuvre de la législation de l'UE sont requises, ou bien dans les cas où certaines dispositions portent sur des aspects essentiels pour les États membres. Pour cette raison, le 18 mars 2011, le *Bundesrat* a repris le débat sur le communiqué ci-dessus, relatif à l'application de l'article 290 du TFUE, en adoptant une résolution supplémentaire qui a été aussi envoyée directement à la Commission⁸³. Le *Senato della Repubblica* italien, en se référant entre autres à la résolution n° 875/09 du *Bundesrat* allemand, insiste à ce que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soit strictement appliqué en ce qui concerne les différents aspects de la délégation du pouvoir. Le *Senato della Repubblica* énumère 27 résolutions, en soulevant un certain nombre d'objections liées à la délégation du pouvoir, et cite le Rapport Annuel de la Commission de 2010 consacré aux relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, dans lequel la Commission admet « qu'une des chambres questionne régulièrement le fait que les pouvoirs délégués soient conférés à la Commission pour une période indéterminée ».

⁸² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08753.en11.pdf>

⁸³ Voir l'Annexe au 16e rapport semestriel

2.3.1.1 Problèmes liés aux actes délégués

31 Parlements /Chambres ont répondu à cette question. Certains ne veulent pas entrer dans les détails pour différentes raisons : la *Národná rada* slovaque n'a pas encore discuté la question d'une façon plus détaillée, la *Camera Deputaţilor* roumaine va explorer ce sujet plus tard, le *Državni zbor* slovène n'a pas adopté d'avis et la *House of Commons* n'a pas encore formulé d'avis. Au sein du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la question est toujours en train d'être examinée.

Quatre parlements/chambres (le *Folketing* danois, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, le *Državni svet* slovène et le *Riksdag* suédois) déclarent qu'il n'y a **pas eu de problèmes** exprimés à ce propos **jusqu'à présent**. La commission des affaires européennes de la *Saeima* lettone clarifie qu'il n'y a **pas eu de problèmes, car son avis est contraignant pour le gouvernement** et, par conséquent, sa position est représentée au sein du Conseil. Le *Narodno sabranie* bulgare déclare que **des problèmes** ont surgi à plusieurs occasions, mais que la question a été **résolue** par la suite. Le *Riigikogu* estonien explique que la commission des affaires de l'UE a débattu sur ce sujet dans le cadre de contrôle existant et que les questions de « comitologie » ont été soulevées et traitées en coopération avec le gouvernement.

De nombreux parlements/chambres formulent des **problèmes précis**, souvent se référant à des documents. Le *Bundesrat* allemand se réfère à la **résolution** complémentaire du 18 mars 2011 mentionnée ci-dessus, relative à l'application de l'article 290 du TFUE, dans laquelle il est notamment prévu que les dispositions du traité de Lisbonne n'étaient pas suffisamment pris en considération et que les décisions liées au choix entre un acte délégué ou un acte d'application n'étaient pas assez cohérentes. Le *Seimas* lithuanien a exprimé ses inquiétudes dans deux **avis motivés**. Il en est de même pour le *Senat* polonais, qui a adopté cinq avis motivés précisant que la Commission a reçu des pouvoirs délégués excessifs relatifs à des questions de grande importance pour le marché agricole. La *Chambre des Députés* luxembourgeoise mentionne également cinq avis motivés qui comportent des critiques à l'égard de certains aspects de propositions législatives qui contiennent des éléments essentiels et ne sont pas compatibles avec l'article 290 du TFUE. Le *Sejm* polonais se réfère aux **avis** de sa Commission des affaires de l'UE, dans lesquels elle exprime certains doutes liés aux actes délégués, en proposant comme exemple la directive sur l'interconnexion des registres : central, du commerce et des sociétés. La *House of Lords* fournit trois **exemples** (entre autres liés aux aides agricoles) qui ont soulevé des doutes quant au pouvoir d'adopter un acte délégué affectant certains éléments de l'acte législatif. De plus, elle souligne « un élément significatif de jugement politique » dans le processus d'identification des éléments essentiels et non essentiels des actes législatifs. Le *Senat* polonais présente une observation similaire (voir 2.3.1). Le *Senato della Repubblica* donne également six exemples précis de documents contrôlés, qui contiennent des pouvoirs délégués portant sur des éléments essentiels de l'acte. L'un des exemples : un acte délégué en vertu du règlement sur l'**Initiative citoyenne** habilitant la Commission à modifier l'Annexe I fixant un nombre minimum de signataires par État membre. Le même exemple est cité par le *Senát* tchèque, qui porte l'attention sur « la tendance peu fortunée suivie par les actes législatifs de base, qui ne contiennent que la réglementation cadre », ce qui augmente le nombre d'actes délégués et affaiblit la transparence.

D'après l'*Eduskunta* finlandaise, le problème général réside dans le fait que les actes délégués **dépasse les pouvoirs conférés** dans la législation de base ou bien sont **en contradiction** avec elle. La *Camera dei Deputati* italienne se réfère à un cas dans lequel une commission spécialisée a considéré qu'un projet d'acte législatif conférerait **un pouvoir de délégation trop élargi** à la Commission. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens sont d'avis que les actes délégués

devraient se limiter à des aspects techniques et/ou des situations exceptionnelles et que le transfert de pouvoirs législatifs **ne devrait pas dépasser un minimum absolu**. Cet avis est repris par l'*Assembleia da República* portugaise, qui considère que la délégation des pouvoirs à la Commission en matière d'adoption des actes non-législatifs devrait « **être maintenue au stricte minimum** ». L'*Országgyűlés* hongroise insiste sur le fait que toutes les institutions de l'UE respectent les **limitations** de l'article 290 du TFUE et la *Eerste Kamer* néerlandaise considère que l'application erronée de l'article 290 du TFUE « serait une raison pour s'inquiéter » car elle « compromettrait un contrôle parlementaire efficace ».

2.3.1.2 Description adéquate des éléments essentiels des actes délégués dans les propositions

28 parlements/chambres ont répondu à cette question relative au caractère adéquat de la description des éléments essentiels des actes délégués dans les propositions. La *Camera Deputaților* roumaine indique que la question sera abordée plus tard. Le *Državni zbor* slovène et la *House of Commons* n'ont pas adopté d'avis sur cette question. Au sein du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la question est toujours en cours d'examen. La Commission mixte des *Houses of the Oireachtas* irlandaises est en train de réfléchir si la Commission devrait aborder cette question dans les **notes explicatives** accompagnant les propositions. Le *Senato della Repubblica* est aussi d'avis que la Commission devrait inclure des éléments nécessaires à **l'évaluation de la conformité avec l'article 290** dans les notes explicatives accompagnant les propositions. La *Tweede Kamer* néerlandaise déclare qu'aucune information n'est disponible et la *Poslanecká sněmovna* tchèque admet qu'elle ne peut pas évaluer la question.

Le *Folketing* danois informe que seule l'utilisation générale des actes délégués a été débattue. Le *Narodno sabranie* bulgare, pour sa part, déclare clairement que jusqu'à présent les éléments essentiels des actes délégués ont été décrits **de façon appropriée**. Le *Državni svet* slovène, le *Riksdag* suédois et la *Camera dei Deputati* italien, ainsi que la Commission des affaires de l'UE de la *Saeima* lettone **n'ont pas identifié de problèmes**.

D'après l'*Eduskunta* finlandaise un problème réel lié aux actes délégués, outre la qualité variable des propositions, consiste en **tendance à ne pas respecter leurs limites** inhérentes. Le *Seimas* lithuanien se réfère à ses critiques formulées à l'égard de la Commission dans un avis motivé, qui précisait que la Commission n'avait pas fourni d'éléments suffisants pour **prouver la nécessité** d'actes délégués. Le *Vouli ton Ellinon* grec explique que vu le grand nombre de propositions récentes fondées sur l'article 290 du TFUE, seules quelques-unes d'entre elles ont été sélectionnées pour le contrôle parlementaire ; le processus de contrôle a révélé de **nombreuses différences dans les motivations des actes délégués**, à partir de motivations très détaillées, jusqu'aux motivations inexistantes.

Quant à la description de **l'objectif** des actes délégués, le *Sejm* polonais est venu à la conclusion qu'elle est **souvent vague** (comme la description du champ d'application). La *House of Lords* du Royaume-Uni, constate également qu'il y a des situations où l'acte législatif **ne définit pas clairement et précisément** les objectifs du pouvoir délégué, par exemple dans le contexte des aides agricoles.

Quant au contenu des actes délégués, le *Sejm* polonais souligne que les actes délégués contiennent un certain nombre d'éléments essentiels, qui devraient être traités dans le cadre de l'acte législatif en tant que tel. D'après l'*Assembleia da República* portugaise, l'absence de description explicite du contenu (et du champ d'application) des actes délégués soulève des doutes justifiés. La *Chambre des Députés* luxembourgeoise note que les formulations **manquent**

souvent de **précision**, en permettant une **interprétation arbitraire** des pouvoirs délégués et en **compromettant les éléments essentiels** de l'acte législatif.

Dans sa résolution complémentaire du 18 mars 2011 relative à l'application de l'art. 290 du TFUE, le *Bundesrat* allemand note que l'exigence de limiter le **champ d'application** et/ou la durée des actes délégués n'était pas respectée. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens sont d'avis qu'il est **nécessaire de formuler une définition ex-ante concernant** le champ d'application des futurs actes délégués et que ce champ soit **restreint à des aspects techniques et/ou à des situations exceptionnelles**. Le *Senato della Repubblica* italien appelle à ce que le champ d'application soit défini conformément aux limites explicitement définies dans l'**article 290 du TFUE**. Le *Sejm* polonais et l'*Assembleia da República* portugaise se montrent critiques à l'égard d'une **définition insuffisamment explicite** du champ d'application de nombreux actes délégués. Le *Vouli ton Ellinon* informe que les membres de sa commission des affaires de l'UE sont d'avis que dans certains cas l'étendue des compétences conférées à la Commission est « **d'une nature considérable** », ce qui peut mener à des violations du principe de proportionnalité. Le *Senát* tchèque signale qu'il soutient les efforts du gouvernement tchèque visant à mieux définir l'étendue des pouvoirs de la Commission dans le contexte de la refonte du paquet ferroviaire.

La **durée** des actes délégués est un autre point de préoccupation pour le *Senát tchèque*, qui est en désaccord avec, par exemple, la **nature indéfinie** de la délégation du pouvoir donnée à la Commission pour modifier l'Annexe I du règlement sur l'**initiative citoyenne**. Dans la même résolution du 18 mars 2011, le *Bundesrat* allemand remarque que l'exigence de limiter l'étendue et/ou la durée des actes délégués **n'était pas respectée**. L'*Országgyűlés* hongroise craint que la période indéterminée des délégations du pouvoir données à la Commission et le cadre temporel de réaction restreint donné aux législateurs de l'UE **puisse réduire la transparence**, surtout à l'égard des parlements. Cet avis est partagé par le *Senato della Repubblica*, qui constate que « la pratique des délégations indéfinies est maintenue pour **porter atteinte à l'autorité des parlements nationaux** » et se prononce pour des dates de début et de fin de la délégation clairement définies, « ce qui devrait éliminer à les possibilités d'utilisation de la pratique de plus en plus répandue de délégation indéfinie ». Les pouvoirs délégués pour une période indéfinie sont décrits comme « une anomalie » rendue possible par la convention d'entente, mentionnée ci-dessus, entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil. La Commission européenne de contrôle de la *House of Commons* considère aussi que les actes délégués « devraient être attribués pour une période non pas indéfinie, mais une période fixe, qui ne doit pas être renouvelée automatiquement ».

2.3.2 Possibilités de coopération avec les institutions de l'UE en matière de suivi des actes délégués

33 parlements/chambres ont répondu à la question portant sur les possibilités de coopération avec les institutions de l'UE dans le cadre du processus de **suivi des actes délégués**. La *Kamra tad-Deputati* maltaise indique que la question n'a pas encore été discutée. Au sein de la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, il n'y a pas de débat en la matière. Pareillement, la *Camera Deputaților* roumaine indique que la question sera débattue plus tard, tandis que le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote réitère que le sujet est toujours en cours d'examen. Le *Državni zbor* slovène déclare qu'aucun avis n'a été adopté et le *Riksdag* suédois ne peut pas répondre à la question.

Selon la *Poslanecká sněmovna* tchèque, il y a « **peu** » d'espace pour coopérer dans le cadre des institutions de l'UE en matière de suivi des actes délégués, tandis que le *Seimas* lithuanien

n'envisage « **pas encore** » une telle possibilité. La *Národná rada* slovaque **ne se concentre pas sur la question**, mais n'exclue pas sa future participation à un tel exercice. L'*Eduskunta* finlandaise préfère pour sa part se fonder sur ses pouvoirs constitutionnels existants, vu que le dialogue avec les institutions de l'UE **n'est pas un premier choix** et l'action en justice est un remède ultime si les pouvoirs délégués sont dépassés. Pareillement, le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens sont d'avis qu'un contrôle renforcé des actes délégués par les parlements nationaux ne remédiera pas aux carences et c'est aux **législateurs de l'UE et finalement à la Cour de justice** d'assurer une application uniforme des critères. L'*Országgyűlés* hongroise se prononce en faveur d'**une coopération plus étroite entre les gouvernements et les parlements nationaux**. Le *Folketing* danois a opté pour le contrôle des actes délégués par l'intermédiaire de son gouvernement au sein du Conseil. Le *Bundestag* allemand mentionne que la coopération actuelle se déroule « dans un cadre prédéfini ». Pour le *Senat* polonais, **les avis motivés et le dialogue politique** sont des outils utiles pour répondre aux préoccupations, tandis que la *Saeima* lettone est d'avis que « le fait de consacrer une section du site web de la Commission européenne aux actes délégués constituerait une mesure suffisante pour assurer une clarté supplémentaire ».

La Commission mixte des affaires de l'Union européenne des *Houses of the Oireachtas* irlandaises déclare qu'elle « serait contente d'envisager un **mécanisme approprié** ». La *Tweede Kamer* néerlandaise fait savoir qu'elle « est ouverte aux suggestions qui permettraient d'améliorer la transparence et le contrôle démocratique des pratiques des comités dits “de Comitologie” ». La *Eerste Kamer* néerlandaise « est ouverte à une coopération avec d'autres parlements en matière d'échange d'informations et des meilleures pratiques ». Le *Državni svet* slovène se déclare toujours **prêt à coopérer**, sans formuler de suggestions précises. Selon le *Narodno sabranie* bulgare, la coopération entre les institutions de l'UE dans ce domaine est « **une bonne idée** ». La Commission des politiques de l'UE de la *Camera dei Deputati* italienne trouve une telle coopération « **très utile** pour renforcer le contrôle général des projets d'actes législatifs effectué par les parlements nationaux », en indiquant que ces actes « ne sont actuellement pas transmis au parlement italien par le gouvernement ». Le *Bundesrat* allemand indique qu'il n'a pas formulé d'avis à ce propos jusqu'à présent, mais en même temps porte l'attention sur son premier avis motivé du 12 février 2010 relatif au communiqué de la Commission sur l'application de l'article 290 du TFUE, dans lequel il s'est montré positif à l'égard de l'intention de la Commission de poursuivre la **consultation régulière auprès d'experts d'autorités nationales de tous les États membres**, ainsi que continuer la pratique de travailler avec des groupes d'experts. Dans le même avis, le *Bundesrat* insiste que « **le législateur de l'UE doit assumer la responsabilité pour les contrôle démocratique** des actes délégués », et appelle le gouvernement fédéral à garantir que cette étendue du contrôle soit pleinement exercée au sein du Conseil. Le *Vouli ton Ellinon* grec insiste que toute intervention dans le cadre de ce processus « nécessite un savoir-faire et l'expertise », et exprime sa conviction que l'animation de cette initiative nécessitera « **du soutien constant** de la part d'experts et d'unités gouvernementales ».

La coopération avec le Parlement européen est en particulier une option envisagée par le *Sejm* polonaise, qui affirme que le sujet sera débattu lors de la réunion du Bureau de la Commission des affaires de l'UE en septembre 2011. L'*Assemblée nationale* française déclare explicitement qu'une collaboration étroite, en particulier avec le Parlement européen, « est une des voies les plus prometteuses pour garantir la mise en place d'un contrôle parlementaire efficace ». La *House of Lords* du Royaume-Uni **se prononce également en faveur d'une coopération renforcée** avec le Parlement européen, qui consisterait à identifier à temps les actes délégués auxquels le Parlement européen ou le Conseil peuvent s'opposer, ainsi que les situations où l'un d'entre eux envisage l'annulation d'une délégation donnée dans un acte législatif. En se référant aux problèmes de surcharge de travail causée dans la plupart des parlements par le contrôle « d'une

pléthore d'actes délégués adoptés », le *Senát* tchèque **se montre positif** à l'idée de la *House of Lords* du Royaume-Uni relative à la coopération avec le Parlement européen dans ce domaine. Le Parlement européen se réfère à sa **Convention d'entente** avec la Commission et le Conseil et estime qu'il effectuera une **évaluation** de fonctionnement de la Convention une année après sa mise en œuvre et décidera à ce moment-là s'il y a lieu de procéder à son réexamen avec la Commission et le Conseil.

Le *Senato della Repubblica* italien attire l'attention sur **la lettre portant sur** (la durée des) **les actes délégués**, envoyée par la Présidente de sa Commission des politiques de l'UE, Mme Rossana BOLDI, à l'occasion de la **XLVe COSAC**, en invitant tous les parlements nationaux à effectuer une analyse approfondie de la question⁸⁴. En critiquant la Commission pour avoir réitéré sa position dans ses nombreuses réponses adressées à ses commissions permanentes, le *Senato della Repubblica* déclare sa volonté de **coopérer avec l'ensemble des institutions de l'UE** en vue d'un contrôle efficace des actes délégués. L'*Assembleia da República* portugaise souligne **la nécessité de disposer d'un modèle**, même informel, de coopération avec les institutions de l'UE en matière de contrôle des actes délégués.

⁸⁴ <http://www.cosac.eu/en/meetings/Budapest/ordinary/>