

Octobre 2007

Huitième rapport bisannuel :
Evolution des procédures et pratiques
de l'Union européenne
relatives au contrôle parlementaire



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

XXXVIII^e Conférence des organes spécialisés dans les
affaires communautaires et européennes
des Parlements de l'Union européenne

15-16 octobre 2007
Estoril

**Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes
des Parlements de l'Union européenne**

SECRETARIAT DE LA COSAC

ATR 01 K048, 2, rue d'Ardenne, B-1047 Bruxelles, Belgique

Courriel : secretariat@cosac.eu

Télécopie : +32 2 230 0234

Introduction

Le huitième rapport bisannuel du Secrétariat de la COSAC est présenté ci-après.

Rapports bisannuels de la COSAC

La XXXe COSAC a décidé que le Secrétariat de la COSAC produirait deux fois par an des rapports factuels à publier en amont de chaque Conférence plénière. L'objet de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des pratiques et procédures du contrôle parlementaire au sein de l'Union européenne.

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

Les cinq chapitres de ce rapport se basent sur les informations fournies par les Parlements nationaux et le Parlement européen. Le Secrétariat de la COSAC les remercie vivement de leur coopération.

Le **Chapitre premier** vise à présenter brièvement les différents systèmes de contrôle des affaires de l'Union européenne des Parlements nationaux des 27 Etats membres. Il met surtout l'accent sur la façon dont les Parlements nationaux voient leur influence sur le processus décisionnel et la définition des politiques aux niveaux national et européen, mais ce chapitre insiste également sur d'autres aspects du contrôle de l'UE.

Le **Chapitre deux** décrit les attentes des Parlements nationaux par rapport au Traité de réforme et leurs points de vue sur le rôle qu'ils pourraient vouloir assumer au sein du futur système institutionnel de l'UE. Les déclarations et suggestions sont compilées en vue des débats de la XXXVIIIe COSAC qui se tiendra à Estoril.

Le **Chapitre trois** propose d'analyser le rôle des Parlements nationaux dans le Processus de Lisbonne. Cette analyse étudie si et comment les Parlements peuvent influencer la définition des politiques et la mise en place des priorités, si et comment ils peuvent influencer et contrôler la mise en place de la Stratégie et, enfin, dans quelle mesure la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005 a eu une influence sur le rôle et la participation des Parlements au processus.

L'objectif du **Chapitre quatre** est de fournir des informations de fond sur la dimension méditerranéenne de l'UE, afin d'alimenter la discussion qui aura lieu lors de la XXXVIIIe COSAC. Le chapitre se propose d'étudier le concept de la dimension méditerranéenne, son développement et les défis auxquels elle fait face.

Le **Chapitre cinq** aborde le rôle des Parlements nationaux dans le contrôle des programmes financiers de l'UE. Le chapitre fait également référence aux éventuelles prévisions futures des Parlements nationaux lorsque la Révision du budget 2008-2009 est en question.

Précision au sujet des chiffres

Sur les 27 États membres de l'Union européenne, 14 ont un Parlement monocaméral et 13 un Parlement bicaméral. En raison de la coexistence de ces deux systèmes, on dénombre 40 Chambres parlementaires nationales dans les 27 États membres.

Bien qu'ils soient dotés d'un système bicaméral, les Parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande, de l'Italie, de la Roumanie et de l'Espagne ont renvoyé une réponse unique au questionnaire de la COSAC. Le Secrétariat de la COSAC a reçu des réponses à son questionnaire de tous les Parlements nationaux des 27 États membres. Ces réponses sont publiées dans un document annexe consultable sur le site Internet de la COSAC.

Résumé

- **L'évaluation de l'influence des Parlements nationaux** est difficile. Néanmoins, il y a quelques généralités acceptées lorsque l'on fait le bilan de l'influence. Ceux qui s'impliquent tôt dans le processus ont plus de chance d'influencer les décisions – à l'échelle nationale et au niveau européen. Il y a une tendance claire et relativement récente selon laquelle les Parlements nationaux prêtent plus attention qu'avant à la phase pré-législative du processus décisionnel de l'UE.
- La plupart des Parlements nationaux concentrent leurs efforts au niveau national (à savoir en contrôlant le Gouvernement), indépendamment de leur modèle de contrôle. La Commission européenne est contactée par certains Parlements relativement aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que lors de la phase de consultation. Plusieurs Parlements nationaux considèrent l'initiative de la Commission de communiquer directement avec les Parlements nationaux comme un développement apprécié qui a aussi eu des retombées positives sur les systèmes de contrôle nationaux.
- Seuls quelques Parlements nationaux peuvent être considérés comme essayant d'influencer proactivement les décisions au niveau national ou au niveau de l'UE. Les Parlements nationaux –même ceux ayant le pouvoir d'influencer les décisions– semblent exercer une politique quelque peu réactive.
- **Les attentes des Parlements nationaux par rapport à la Conférence intergouvernementale et au Traité de réforme** sont très proches du mandat de négociation tel qu'il a été accepté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement en juin 2007. La majorité insiste sur le fait que le contenu du Traité constitutionnel doit rester aussi proche que possible et que les négociations doivent scrupuleusement respecter le mandat de juin.
- Les Parlements nationaux **espèrent voir leur participation au processus décisionnel de l'UE accrue et renforcée**, suite aux nouvelles procédures de subsidiarité et aux dispositions supplémentaires qui les impliquent. Ils anticipent un renforcement de leur rôle vis-à-vis de leur Gouvernement en ce qui concerne les affaires de l'UE et une implication plus importante de leurs membres et Comités chargés des affaires européennes en général. Ceci est considéré comme une importante contribution à l'égard de la transparence, de la démocratie et de la légitimité de la législation de l'UE.
- La mise en place des nouveaux droits et obligations des Parlements nationaux nécessitera certainement d'apporter des modifications aux procédures internes. Il se peut qu'il faille mettre à disposition des ressources financières et humaines supplémentaires. Une amélioration de la coopération et de la coordination parmi les Parlements et un développement du dialogue entre les Parlements nationaux et les institutions européennes sont jugés nécessaires.
- **L'implication des Parlements dans** la méthode de coordination ouverte dans le cadre de la **Stratégie de Lisbonne** est plutôt, dans son ensemble, limitée. Cependant, bien que les Parlements n'exercent pas beaucoup d'influence sur la définition des politiques et la mise en place des priorités, ils sont surtout activement impliqués dans la mise en place de la Stratégie de Lisbonne, notamment par rapport à leur rôle de législateur national. Ainsi, les Parlements

étant tenus responsables de la mise en place de la Stratégie, ils auraient vivement intérêt à essayer d'influencer les stades précoces du processus, afin de ne pas être confrontés à des politiques auxquelles ils ne pourraient pas beaucoup contribuer, mais plutôt à des politiques qu'ils devraient traiter en tant que législateur.

- Depuis la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005, la prise de conscience des Parlements nationaux pour la Stratégie de Lisbonne semble s'être, en règle générale, développée. Le développement des échanges sur la question au niveau interparlementaire pourrait encore contribuer à ce développement.
- **La dimension méditerranéenne** de l'UE comprend l'ensemble des politiques qui ont été développées depuis le début de ce que l'on appelle le Processus de Barcelone en 1995 pour une région d'importance stratégique pour l'UE. Plus d'une décennie après la mise en place de ce partenariat euro-méditerranéen, des différences subsistent sur la signification et l'importance des résultats obtenus jusqu'ici. Une vue d'ensemble et une évaluation générale de la dimension et de ses principaux instruments, tels que le partenariat euro-méditerranéen et la Politique de voisinage européen, apportent des éléments de fond pour le débat sur la façon dont le rôle de la dimension parlementaire de ce processus peut être encore approfondi et renforcé.
- **La procédure de contrôle des programmes financiers de l'UE** est par nature très similaire au contrôle de toute autre proposition de l'UE. Néanmoins, les décisions relatives aux dépenses des fonds européens envisagent un contrôle à trois niveaux de l'accord qui naît sous trois formes de législation : le cadre financier pluriannuel, les programmes de dépenses et le budget annuel. La triple structure de contrôle donne une idée plus large et plus approfondie de la structure des programmes financiers de l'UE.
- Certains Parlements nationaux invitent déjà les représentants de la Commission européenne, de la Cour européenne des auditeurs ou les membres du Parlement européen à des séances, lorsqu'ils débattent des programmes financiers de l'UE.

1 Vue d'ensemble des systèmes de contrôle de l'UE des Parlements nationaux des 27 de l'UE

Ce chapitre visera à présenter brièvement les différents systèmes de contrôle des affaires de l'Union européenne des Parlements nationaux des 27 Etats membres. Il insiste particulièrement sur la façon dont les Parlements nationaux considèrent leur influence sur le processus décisionnel et la définition des politiques au niveau national et au niveau européen, mais ce chapitre met également en avant certains autres aspects du contrôle de l'UE. Une tentative est mise en place pour classifier les divers systèmes de contrôle en considérant les éléments de contrôle des Parlements nationaux (documents et/ou procédures), le sujet du contrôle (leur gouvernement respectif et/ou institutions de l'UE) et dans quelle mesure les Parlements nationaux participent au processus décisionnel et quand le contrôle est considéré terminé.

Au sein de la plupart des Parlements nationaux, un Comité chargé des affaires européennes se trouve au cœur de la procédure de contrôle, même si, pour de plus en plus de Parlements, des comités sectoriels participent également au processus en donnant un avis de spécialiste aux Comités chargés des affaires européennes aux stades précoces du processus décisionnel de l'UE et/ou en se concentrant plus particulièrement sur les aspects de subsidiarité et de proportionnalité.

Les différents modèles de contrôle peuvent être, en gros, divisés en deux catégories principales en fonction de ce que les Parlements nationaux contrôlent concrètement : certaines Chambres ont choisi ce que le 3^{ème} rapport bisannuel nommait un « système documentaire », qui insiste sur le contrôle des documents émanant des institutions de l'UE, alors que d'autres ont développé des procédures qui portent sur le contrôle du processus décisionnel de l'UE, en s'axant souvent sur les positions de leur Gouvernement au Conseil. Souvent, le « système procédurier » inclut le pouvoir des Comités chargés des affaires européennes à donner un mandat direct à leur Gouvernement, avant que les ministres puissent appuyer une législation aux réunions du Conseil. La plupart de ces systèmes de mandat sont des systèmes procéduriers, mais tous les systèmes procéduriers ne se caractérisent pas par le fait de donner un mandat.

Un petit groupe de Parlements ont choisi des canaux d'influence plus informels. En pratique, la plupart des systèmes peuvent être considérés comme hybrides, puisqu'ils présentent des caractéristiques des deux modèles : documentaire et procédurier. Naturellement, il ne s'agit que d'un moyen de classifier les divers systèmes – un fait que plusieurs Parlements soulèvent dans leurs réponses au questionnaire. Les réponses très détaillées fournies par les Parlements illustrent bien la variété des divers modèles de contrôle des 40 Chambres parlementaires des 27 Parlements nationaux.

Il faut noter que depuis la dernière fois que ces questions ont été posées dans le cadre du 3^{ème} rapport bisannuel de la COSAC au printemps 2005, plusieurs Chambres/Parlements ont adopté de nouvelles méthodes de travail ou ont fondamentalement modifié leur système. Plusieurs systèmes dits « documentaires » ont adopté des points communs à un modèle procédurier, comme l'organisation de séances avec les ministres responsables. De même, un grand nombre de systèmes

procéduriers prêtent plus d'attention aux documents émanant des institutions de l'UE. Dans plusieurs cas, ceci est dû au fait que l'initiative Barroso a amené la Commission à commencer, en septembre 2006, à transmettre directement les documents aux Parlements nationaux. Il semble qu'il y ait également une tendance claire et relativement récente de prêter plus attention qu'avant à la phase pré-législative du processus décisionnel de l'UE.

Une brève présentation des différents types de systèmes de contrôle est exposée ci-après.

1.1 SYSTEMES DE CONTROLE DOCUMENTAIRES

Le modèle documentaire est un type de système de contrôle très répandu. Ce système se concentre sur l'étude des propositions législatives et autres documents émanant des institutions de l'UE. Le système ne se préoccupe pas, en général, des débats qui ont lieu aux réunions individuelles du Conseil, ni ne cherche à mandater des ministres de manière formelle, ni informelle.

La principale caractéristique d'une approche documentaire est l'étude des documents de l'UE aux stades précoces de la procédure décisionnelle. Habituellement, le Comité responsable fera un rapport à sa Chambre sur l'importance politique et juridique de chaque document de l'UE, en déterminant quels documents nécessitent un examen plus approfondi. Souvent, ces systèmes s'accompagnent d'une réserve de contrôle qui prévoit que les ministres ne puissent pas accepter les propositions de l'UE au Conseil tant que le contrôle parlementaire n'est pas terminé. Certains systèmes ont une base statutaire, alors que d'autres se fondent sur les résolutions parlementaires. Les systèmes diffèrent également dans la mesure où leurs dispositions engagent les Gouvernements.

Le représentant classique du modèle documentaire est le système de contrôle adopté par les deux Chambres du Parlement du Royaume-Uni en 1974. Les Parlements de la République tchèque, de Chypre, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Irlande, du Portugal, le Sénat belge, l'*Eerste Kamer* des Pays-Bas et, depuis janvier 2006, la *Chambre des députés* luxembourgeoise, ont mis en place des systèmes documentaires similaires. Le système de contrôle de l'UE du *Narodno Sobranie* bulgare peut également être classé parmi les systèmes documentaires.

Si la question est formulée sous la forme « Qu'est-ce que votre Parlement contrôle ? », les Parlements de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, de Chypre, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas (*Eerste Kamer*), du Portugal, de la Slovaquie, de l'Espagne et du Royaume-Uni répondent tous qu'ils contrôlent en priorité les documents émanant des institutions de l'UE.

1.2 SYSTEMES PROCEDURIERS

Comme son nom l'indique, les systèmes qui se concentrent plus sur le processus décisionnel de l'UE que sur un document individuel émanant des institutions de l'UE appartiennent à ce second grand modèle de contrôle. Souvent, le principal sujet de contrôle est la position des Gouvernements au Conseil. Le système procédurier inclut,

dans certains cas, le pouvoir des Comités chargés des affaires européennes à donner un mandat direct à leur Gouvernement avant que les ministres puissent appuyer une législation aux réunions du Conseil.

Les Parlements du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne (*Sejm*), de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Suède font partie du groupe où le Comité chargé des affaires européennes mandate systématiquement le Gouvernement. Les Gouvernements de ces pays sont, en principe, tous obligés de présenter une position à adopter dans les négociations –par écrit ou oralement– aux Comités sur tous les points du projet de loi à adopter par le Conseil. Cependant, les Parlements ont différents moyens de filtrer les propositions, afin d'éviter de perdre du temps sur les propositions jugées moins importantes.

Si la question est posée sous la forme « Qu'est-ce que votre Parlement contrôle ? », les Parlements du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, de Malte, de la Pologne (*Sejm*), de la Slovénie et de la Suède désignent la position du Gouvernement comme principal sujet de contrôle. Le mécanisme de contrôle de la *Camera Deputatilor* roumaine n'est pas encore complètement finalisé, mais le sujet de contrôle principal sera également le Gouvernement.

1.3 SYSTEMES MIXTES ET AUTRES SYSTEMES DE CONTROLE

Même si la majorité des systèmes de contrôle présentent des éléments des deux systèmes documentaire et procédurier, les Parlements de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lituanie et le *Tweede Kamer* néerlandais seraient les cas les plus clairs de système mixte, qui combine des éléments du système documentaire et des éléments du système procédurier (et le pouvoir de mandater le Gouvernement). Le futur système de contrôle de l'UE de la *Camera Deputatilor* roumaine est également considéré comme un système mixte.

Certains Parlements nationaux ont adopté des systèmes qui ne rentrent pas vraiment dans les deux principales catégories décrites ci-dessus. Ce groupe de systèmes de contrôle est plutôt homogène, mais il se caractérise par l'absence d'une étude systématique des projets d'actes législatifs de l'UE. Dans la mesure où ces Parlements souhaitent influencer les politiques de l'UE, ils le font plutôt via des canaux informels et politiques que par le biais des mécanismes systématiques ou formels des Comités parlementaires. Les Comités parlementaires chargés des affaires européennes de ces Parlements ont donc une fonction première de lancer ou susciter un débat sur les questions européennes générales importantes au sein des Parlements, ainsi que vis-à-vis du public.

1.4 INFLUENCE DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR LES DECISIONS PRISES AUX NIVEAUX NATIONAL ET DE L'UE

Une classification simple en fonction de la procédure de contrôle nécessite également une réflexion sur l'influence réelle des Parlements nationaux sur les politiques et décisions prises aussi bien au niveau national qu'à l'échelle de l'UE. Simultanément, il a été demandé aux Parlements nationaux quel était leur principal sujet d'influence.

1.4.1 Sujet de contrôle

Lorsqu'on leur demande d'identifier le sujet de contrôle, presque tous les Parlements nationaux désignent le Gouvernement national comme principal sujet de contrôle et d'influence, indépendamment du fait que le système de contrôle soit documentaire ou procédurier. Quelques Parlements comme les deux Chambres autrichiennes, le Sénat belge, le Sénat tchèque, l'*Oireachtas* irlandais, le *Bundesrat* allemand, le Sénat polonais, l'*Assembleia da República* portugaise et la Chambre des Lords anglaise indiquent également la Commission européenne comme sujet de leur contrôle. En outre, la Commission est mentionnée dans le contexte du contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité par les Parlements de la Bulgarie, de Chypre, le *Tweede Kamer* néerlandais et le Sénat français. Quelques Parlements, comme la *Chambre des représentants* belge et le *Folketinget* danois mentionnent expressément qu'ils ont l'intention d'influencer la définition des politiques par la Commission au stade précoce de la définition des politiques.

1.4.2 Chronologie du contrôle

Une question étroitement liée à l'influence réelle des Parlements nationaux sur les décisions prises à l'échelle nationale et au niveau européen a un rapport avec le moment où les Parlements nationaux deviennent impliqués dans les affaires de l'UE. En encourageant un certain nombre de Parlements nationaux à démarrer le processus de contrôle de l'UE de suite, sinon immédiatement après la publication de la proposition de la Commission – quel que soit leur système, à savoir que le principal centre d'intérêt soit le document de la Commission ou la position du Gouvernement à son égard. La majorité des Parlements nationaux souhaitent exposer leur position lors de la phase des groupes de travail du Conseil – seuls quelques-uns font connaître leur position au dernier moment avant la réunion du Conseil. Un très grand nombre de Parlements nationaux ont également mis en place des procédures visant à influencer les décisions déjà prises lors de la phase pré-législative, en prêtant plus attention aux Livres verts et blancs et autres documents de consultation de la Commission.

Dans la plupart des cas, le contrôle est considéré terminé lorsque la décision a été prise au niveau de l'UE et, dans quelques cas, lorsque le rapport final du Gouvernement concernant sa participation au processus décisionnel a été adopté. La participation à la phase de mise en place – transposition est souvent jugée plutôt technique.

1.4.3 Influence perçue

Plusieurs Parlements se réfèrent simplement à la législation ou aux règles de procédure existante(s) comme garantie de leur influence – normalement, vis-à-vis de leur Gouvernement. Néanmoins, il a été plus intéressant de trouver des réponses lorsque cette question était analysée avec une portée plus large et par des exemples concrets.

Pour la majorité des Parlements nationaux qui ont un système de mandat, les mandats attribués aux Gouvernements engagent politiquement et il est mentionné qu'ils doivent en général être strictement respectés par les Gouvernements. Habituellement, le *Folketinget* danois est considéré comme ayant une forte influence sur la politique du Gouvernement vis-à-vis de l'UE. Ceci est très protégé grâce au système de

mandat. Conformément à ce système, le Gouvernement danois est obligé d'obtenir un mandat du Comité chargé des affaires de l'UE, sur la base duquel il négociera dans le cadre du Conseil. En pratique, il est rare que le Comité chargé des affaires de l'UE rejette le mandat proposé par le Gouvernement. Néanmoins, il serait faux d'en déduire que le Comité n'a qu'une influence limitée sur la politique du Gouvernement vis-à-vis de l'UE. Le Gouvernement peut changer ou modifier le mandat sollicité lors des débats au sein du Comité chargé des affaires de l'UE. De plus, les fonctionnaires danois qui participent aux négociations européennes dès le début, souvent avant que la Commission européenne soumette sa proposition, tiendront compte du fait que, à un certain moment, le Gouvernement aura besoin d'obtenir le résultat approuvé par le Comité.

De même, l'influence de l'*Eduskunta* finlandais est garantie essentiellement par le biais du système de mandat et l'efficacité du système parlementaire est protégée par la Constitution et la procédure parlementaire. Néanmoins, et comme le souligne l'*Eduskunta* finlandais, il y a une distinction majeure à faire entre les Parlements qui contrôlent la position de leur Gouvernement dans les négociations dès le départ et ceux qui adressent seulement la décision (souvent pro forma) aux ministres du Conseil.

Le processus de contrôle démarre aussi très tôt au Parlement lituanien, où les Comités sectoriels évaluent la pertinence d'un contrôle plus approfondi des propositions de l'UE et les secteurs dans lesquels il est nécessaire d'adopter des recommandations qu'ils adresseront au Comité chargé des affaires européennes. En Lituanie, la forme de la position nationale vis-à-vis des propositions législatives de l'UE implique un dialogue permanent entre le *Seimas* et le Gouvernement, à différents stades du processus. Le Parlement donne un mandat politique au Gouvernement pour représenter la position lituanienne. Les membres du Gouvernement sont chargés de représenter et de défendre la position nationale. Si les résultats espérés ne sont pas obtenus, le membre du Gouvernement concerné est obligé de prouver au Parlement que l'accord conclu lors du Conseil ne va pas à l'encontre des intérêts nationaux et qu'il avantagera la Lituanie. L'ensemble du système qui soutient le processus de considération des questions de l'UE place le *Seimas* dans une situation, en termes stratégiques et tactiques, où il doit donner son avis à divers stades du processus, y compris au moment le plus important, au tout début. Le Comité chargé des affaires européennes du *Seimas* a introduit avec succès un certain nombre d'éléments dans l'agenda du Gouvernement et a également réussi à ajuster et à amender les positions du Gouvernement, ainsi qu'à lancer une discussion politique continue. Ce type d'approche proactive des questions de l'UE est plutôt rare parmi les Parlements nationaux qui ont tendance à être –même dans les meilleures conditions– plutôt réactifs.

Mandater le Gouvernement n'est bien entendu qu'un des moyens d'avoir de l'influence. Le Comité chargé des affaires de l'UE de la Chambre des Lords du Royaume-Uni considère qu'il a de l'influence aux niveaux national et européen. A l'échelle nationale, la Chambre des Lords rapporte que le Gouvernement respecte toujours très scrupuleusement ses propositions et recommandations à cause de l'expérience et de la compétence de ses membres.

Au niveau européen, plusieurs personnes considèrent que le Comité chargé de l'UE à la Chambre des Lords a une influence sur Bruxelles. Les Commissaires et membres du Parlement ont écrit au Comité pour louer son travail. Le Gouvernement a écrit au Comité au moins deux fois ces six derniers mois pour informer ses membres d'exemples où des recommandations de rapport ont été prises (concernant l'OLAF et la publication d'une déclaration nationale d'assurance sur les dépenses des fonds de l'UE) ; et que d'autres recommandations récentes du Comité (relatives à la Cour des auditeurs, au financement de la CAP, à l'Agence des droits fondamentaux, à la Directive sur le crédit à la consommation) ont été prises par les membres du Parlement. Les rapports du Comité ont été mentionnés lors des séances plénières du Parlement européen, dans les résolutions du Parlement européen, dans les réunions du Comité du Parlement européen et par un Commissaire.

Plusieurs Parlements nationaux, par exemple le Sénat tchèque, mettent en avant l'initiative de la Commission d'adresser directement ses documents aux Parlements nationaux et de leur demander d'envoyer leurs commentaires sur les propositions individuelles et autres documents directement à la Commission, afin de développer le rôle des Parlements nationaux au niveau européen. Au sein des Chambres italiennes, un changement majeur a eu lieu en 2006, lorsque la Commission européenne a commencé à transmettre directement ses propositions au Parlement. Par conséquent, le Gouvernement a donné accès à la base de données du Conseil. Depuis lors, un dialogue plus fort avec le Gouvernement et la Représentation permanente à Bruxelles a renforcé de manière plus concrète l'influence du Parlement sur les décisions prises au niveau national.

1.5 CONCLUSION

En décrivant les différents systèmes de contrôle des Parlements nationaux, une simplification est nécessaire, afin d'expliquer et comprendre un système très complexe. Naturellement, il y a autant de systèmes de contrôle que de Parlements nationaux/Chambres. Néanmoins, en observant ce que les Parlements nationaux contrôlent, les sujets de leur contrôle et à quel moment du processus décisionnel les Parlements nationaux y entrent, il est possible de faire quelques classifications d'ordre général.

L'évaluation de l'influence des Parlements nationaux semble être encore plus difficile. Un certain nombre de Parlements ont évité de répondre directement à la question. Néanmoins, il y a quelques généralités acceptées lorsque l'on fait le bilan de l'influence. Ceux qui s'impliquent tôt dans le processus ont plus de chance d'influencer les décisions –à l'échelle nationale et au niveau européen. Il y a une tendance claire et relativement récente selon laquelle les Parlements nationaux prêtent plus attention qu'avant à la phase pré-législative du processus décisionnel de l'UE.

Deuxièmement, la plupart des Parlements nationaux concentrent leurs efforts au niveau national (à savoir en contrôlant le Gouvernement), indépendamment de leur modèle de contrôle. La Commission européenne est contactée par certains Parlements relativement aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que lors de la phase de consultation. Plusieurs Parlements nationaux considèrent l'initiative de la Commission de communiquer directement avec les Parlements nationaux comme un

développement apprécié qui a aussi eu des retombées positives sur les systèmes de contrôle nationaux.

Troisièmement, seuls quelques Parlements nationaux peuvent être considérés comme essayant d'influencer proactivement les décisions au niveau national ou au niveau de l'UE. Les Parlements nationaux –même ceux ayant le pouvoir d'influencer les décisions– semblent exercer une politique quelque peu réactive.

**Vue d'ensemble des différents systèmes en fonction
des réponses au questionnaire**

Etat membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
Autriche Nationalrat & Bundesrat	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Le Gouvernement. Indirectement aussi les institutions de l'UE.	En général, le contrôle débute après la proposition de la Commission. Il peut avoir lieu à tout moment du processus décisionnel de l'UE et se termine généralement lorsqu'une décision finale a été prise. <i>Réponse à la question sur la catégorie : « Système de mandat »</i>
Belgique Chambre des députés	Les documents de la Commission et activités du Conseil (= Gouvernement).	En priorité le Gouvernement. La Commission à des fins de mise en forme des politiques.	Le contrôle parlementaire est un projet continu, sans début, ni fin clair(e). <i>Catégorie : « La classification proposée est trop simpliste »</i>
Belgique Sénat	Les documents de la Commission.	La Commission (mais il est envisagé d'étendre le contrôle au Gouvernement).	Le contrôle débute après la proposition législative soumise par la Commission. Le processus est terminé lorsque le document revient à la Commission. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Bulgarie	Les propositions législatives de la Commission et la position du Gouvernement.	Le Gouvernement. La Commission par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.	Le contrôle débute une fois que la proposition législative est reçue de la Commission. Le contrôle est considéré terminé lorsque le Conseil adopte une décision et que le Parlement a reçu le rapport du Gouvernement concernant sa participation au processus décisionnel. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
République tchèque Chambre des députés	Les documents de l'UE en se basant sur la position initiale du Gouvernement.	Le Gouvernement.	La procédure de contrôle est considérée comme préliminaire et précède le débat sur les documents de la CE/de l'UE au Conseil. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
République tchèque Sénat	Les documents de l'UE ne sont contrôlés que lorsque le Gouvernement fournit un mémorandum explicatif.	En priorité le Gouvernement. Indirectement également la Commission.	En général, le processus débute une fois que la proposition de la Commission a été transmise au Sénat. Celui-ci insiste sur le contrôle des documents consultatifs et autres documents de communication, qui sont largement débattus et qui sont considérés comme relevant de la phase pré-législative. Le contrôle est considéré terminé, soit une fois qu'il a été pris note de la proposition, soit une fois qu'une résolution du Sénat a été adoptée par la séance plénière. <i>Catégorie : « Système documentaire, sauf en ce qui concerne la CFSP »</i>
Chypre	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Les documents, la position du Gouvernement, la Commission par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.	Le contrôle débute soit à la phase pré-législative, soit pendant la discussion des groupes de travail du Conseil. Plus tard, lorsque la législation d'application pertinente est soumise devant la Chambre des représentants pour adoption, le Comité sectoriel chargé d'étudier la proposition peut contrôler les décisions et la position du Gouvernement prises au niveau de l'UE. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>

Etat membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
Danemark	Preuve orale et autres informations du Gouvernement. Autres documents pertinents également.	Le mandat du Gouvernement. Les Comités contrôlent également les Livres verts et blancs et adressent des résolutions à la Commission.	Le débat initial peut avoir lieu au moment où la proposition de la Commission est présentée pour la première fois à l'agenda du Conseil. Une position à adopter lors des négociations doit être présentée au CAE avant que la position danoise soit définie. Les Comités contrôlent également les Livres verts et blancs de la Commission pour repérer les développements importants du processus décisionnel de la Commission européenne. Le processus de contrôle est considéré terminé une fois que la proposition a été acceptée par le Conseil. <i>Catégorie : « Système de mandat »</i>
Estonie	Aussi bien les documents de l'UE que la position du Gouvernement.	La position du Gouvernement SUR un document spécifique.	Les Comités contrôlent les Livres verts, livres blancs, communications, accords interinstitutionnels, directives, réglementations, etc. Simultanément, le CAE contrôle les positions du Gouvernement lors des réunions du Conseil –et aussi au niveau des groupes de travail. La mise en place-transposition suit le cours normal du processus législatif interne. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>
Finlande	La position du Gouvernement dans les négociations, avec les documents de l'UE comme matériel de fond.	Le Gouvernement – comme partie de la définition de la position nationale.	Le contrôle débute dès que le Gouvernement a informé le Parlement d'une proposition. L'Eduskunta émet normalement ses déclarations sur les questions de l'UE suffisamment à l'avance pour qu'elles soient disponibles pour les groupes de travail du Conseil. Il est prévu que le Gouvernement soumette à nouveau la question au Parlement dès qu'une modification de la proposition ou de la position finnoise est prévue. Le contrôle est considéré terminé une fois que la loi a été adoptée au niveau de l'UE. <i>Catégorie : « Système procédurier »</i>
France Assemblée nationale	Les documents de l'UE soumis par le Gouvernement.	Le Gouvernement.	Normalement, le Gouvernement est obligé de soumettre les documents au Parlement un mois avant leur adoption par le Conseil. Le CAE a également le droit d'étudier les Livres verts et blancs. Il peut examiner les propositions de résolutions de la délégation européenne, susceptibles d'être adoptées, amendées ou rejetées. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
France Sénat	Les propositions législatives émanant des institutions de l'UE. Les propositions de la Commission pour des questions de subsidiarité et de proportionnalité.	Le Gouvernement. Depuis l'initiative Barroso, la Commission aussi.	Les documents de l'UE sont examinés dès qu'un document officiel est disponible. Ceci inclut également les Livres verts et blancs et parfois la participation aux procédures de consultation de la Commission. Le processus ne peut être considéré terminé que lorsque la législation a été transposée dans la législation nationale. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Allemagne Bundestag	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Le Gouvernement.	Le Gouvernement est obligé d'informer le Bundestag totalement et rapidement, soit avant de participer au processus législatif. Le Gouvernement doit attendre et, si nécessaire, avoir recours à la réserve de contrôle jusqu'à ce que le Bundestag ait eu le temps de débattre de la question. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>

Etat membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
Allemagne - Bundesrat	Tous les documents du Conseil et de la Commission importants pour les Etats fédéraux.	Le Gouvernement. Depuis la transmission directe des documents, des points importants ont été adressés à la Commission également.	Le contrôle des documents de l'UE par le Bundesrat commence généralement lorsque le Gouvernement fédéral transmet les documents adoptés par la Commission au Bundesrat. Les avis du Bundesrat sur les projets législatifs de l'UE ont force obligatoire à l'égard du Gouvernement fédéral si ces projets législatifs affectent directement les compétences législatives des Länder, l'établissement d'autorités des Länder ou les procédures administratives des Länder. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Grèce	Jusqu'à récemment, la position du Gouvernement. Depuis juin 2006, le Conseil européen a décidé que ceci changerait.	En priorité le Gouvernement. Plus d'attention sera prêtée à la Commission à l'avenir.	A la fois lors de la phase pré-législative – dans le cas de communications de la Commission ou de livres blancs et verts ou lors de l'examen au Conseil ou même dans certains cas avant le vote du Parlement européen. <i>Catégorie : « système mixte »</i>
Hongrie	Les documents de l'UE et la position du Gouvernement à leur égard.	Le Gouvernement.	La procédure de contrôle est lancée après la publication de la proposition législative de la Commission et fonctionne parallèlement au processus décisionnel de l'UE : le CAE demande la position du Gouvernement, demande l'avis du Comité parlementaire responsable et adopte le point de vue parlementaire devant le COREPER pertinent ou à la réunion du Conseil. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>
Irlande	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Le Gouvernement et la Commission.	En fonction de la proposition et de son importance particulière sur le plan national. <i>Catégorie : « Les catégories doivent être redéfinies à la lumière de la mise en place du système d'alerte précoce. »</i>
Italie Chambre et Sénat	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Le Gouvernement.	En fonction de l'importance politique du sujet. En général, les deux Chambres donnent un avis après la proposition législative mais dans un nombre croissant de cas, les Commissions contrôlent les documents pré-législatifs. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Lettonie	La position du Gouvernement.	Le Gouvernement.	En fonction de l'importance de la question. Si une question est jugée très importante, des réunions spéciales consacrées à ce sujet sont tenues lors de la phase pré-législative et après la proposition législative de la Commission. La majorité des documents sont contrôlés une fois que le Gouvernement a défini ses positions nationales. <i>Catégorie : « Système procédurier »</i>
Lituanie	Aussi bien la position du Gouvernement que les documents de l'UE.	Le Gouvernement – en tant que partie de la définition de la position nationale.	Le Seimas entre dans le processus d'élaboration et de délibération de la position lituanienne à différents stades, en fonction de l'importance du sujet. Le Gouvernement doit obtenir l'approbation du Parlement en ce qui concerne la position nationale chaque fois que la question ou une partie de celle-ci est traitée à la réunion du Conseil. La décision finale du CAE est habituellement adoptée avant la réunion du Conseil. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>

Etat membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
Luxembourg	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE. Moins systématiquement, les positions du Gouvernement.	Le Gouvernement.	En principe lors de la phase pré-législative. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Malte	Les positions du Gouvernement.	Le Gouvernement.	Le contrôle débute dès qu'il y a un mémorandum explicatif du Gouvernement. Le processus de contrôle arrive à son terme soit lorsque la Commission estime qu'un document particulier ne présente pas d'obstacle ou à un stade ultérieur, jusqu'à ce qu'une décision soit prise au niveau de l'UE, si la Commission poursuit son contrôle pour quelque raison que ce soit. <i>Catégorie : « La classification proposée est trop simpliste »</i>
Pays-Bas Chambre des représentants	En priorité la position du Gouvernement. En outre, le contrôle de subsidiarité est défini par les propositions (législatives) de la Commission.	Le Gouvernement, mais l'objectif est aussi d'influencer le processus décisionnel à Bruxelles.	Directement après la proposition législative de la Commission lorsque celle-ci est soumise au contrôle de subsidiarité et/ou lorsque le Gouvernement a élaboré une fiche à son égard. Le Parlement est également impliqué dans le processus lorsqu'une proposition figure à l'agenda du Conseil. Le processus de contrôle est considéré terminé lorsque la proposition est adoptée. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>
Pays-Bas Sénat	Les propositions présentées par la Commission, principalement avec la position du Gouvernement.	Le Gouvernement.	La procédure débute dès réception de la position du Gouvernement. Tous les dossiers européens sont officiellement fermés lorsque la proposition européenne a été publiée au Journal officiel. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Pologne Sejm	Le Gouvernement remet les documents de l'UE pertinents et ses projets de positions sur les propositions législatives.	Le Gouvernement (comme destinataire de tous les débats).	La CAE s'exprime sur les propositions législatives à trois stades du processus décisionnel de l'UE : en matière de propositions législatives provenant de la Commission, en matière d'informations du Gouvernement sur le processus décisionnel de l'UE et les projets de positions du Conseil et en matière de propositions législatives, qui sont supposées être examinées par le Conseil. La position de la CAE devrait être la base pour la position du Conseil. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>
Pologne Sénat	En priorité les documents (propositions législatives) transmises par le Conseil, ainsi que les positions du Gouvernement.	La première cible est la Commission en tant qu'auteur des propositions législatives et – indirectement – le Gouvernement.	Le processus de contrôle débute dès la publication d'un livre vert, puis la CAE analyse les propositions législatives de la Commission soumises par le biais du Gouvernement ; l'étape suivante consiste à émettre des avis sur les positions du Gouvernement concernant ces propositions législatives à un stade précoce des négociations et, une fois encore, avant la réunion du Conseil. Le contrôle durant la phase d'application revient à des Commissions sectorielles qui peuvent demander l'avis de la CAE.

Etat membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
Portugal	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE et aussi du Gouvernement lorsqu'ils sont disponibles.	Le Gouvernement et la Commission.	La documentation pertinente émane des institutions européennes et du Gouvernement. Une attention toute particulière est portée à la transmission directe des documents par la Commission. Le contrôle peut commencer, soit lors de la phase pré-législative, soit après réception de la proposition législative de la Commission. En théorie, le Parlement peut intervenir à tout moment jusqu'au terme du processus. <i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Roumanie	Système pas encore finalisé, mais le centre d'intérêt est les positions du Gouvernement.	Le Gouvernement.	Le système de contrôle a été conçu pour lancer le processus dès que possible, même lors de la phase pré-législative. Le contrôle est considéré terminé lorsque la décision est prise par les institutions de l'UE concernées. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>
Slovaquie	Les documents émanant des institutions de l'UE et documents en résultant relatifs à la position du Gouvernement dans les négociations.	Le Gouvernement.	Le Parlement entre dans le processus après la proposition législative de la Commission et la suit jusqu'à ce qu'elle soit discutée au Conseil de l'UE et au Parlement européen. Des Commissions spécialisées (à l'exclusion de la CAE) sont impliquées dans la phase d'application lors des procédures législatives standard. <i>Catégorie : « La classification n'est pas nécessaire »</i>
Slovénie Assemblée nationale	En priorité la position du Gouvernement dans les négociations.	Le Gouvernement.	Le CAE peut participer au processus décisionnel à plusieurs stades, soit au tout début, soit plus tard. Cela dépend de l'importance du point législatif. Le Comité compétent ou la séance plénière peut déclarer l'intention de débattre d'une affaire de l'UE en particulier et d'adopter la position de la République de Slovénie dans un certain délai, conformément à la discussion prévue au sein des institutions de l'UE. <i>Catégorie : « Système procédurier »</i>
Slovénie Conseil national	La position du Gouvernement dans les négociations.	Le Gouvernement.	La CAE peut participer au processus décisionnel de l'UE à plusieurs stades, soit au tout début, soit plus tard. Elle étudie surtout l'ensemble des documents que le Gouvernement remet au Parlement avant la réunion du Conseil. <i>Catégorie : « Système procédurier »</i>
Espagne Congrès et Sénat	Les propositions législatives de la Commission.	Le Gouvernement.	Selon la législation applicable, le Comité mixte des Cortes est habilité à contrôler les propositions législatives de la Commission. Le Comité mixte a également, dans certains cas, débattu sur les documents au cours d'une phase pré-législative. <i>Catégorie : « Les Cortes espagnoles sont en train de renouveler leur système de contrôle de l'UE »</i>

Etat membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
Suède	Le Gouvernement.	Le Gouvernement.	Dès que possible. Les Comités spécialisés entrent dans le processus au moment où ils examinent les Livres verts et blancs et autres documents de l'UE. Plus tard aussi, les propositions législatives sont examinées. Durant toute la procédure, les Comités peuvent se concerter avec le Gouvernement concernant les positions ou demander des informations relatives à leurs domaines respectifs de responsabilité. Le mandat de négociation définitif est donné par le CAE avant que les questions soient décidées par le Conseil. Le Parlement participe à la phase de mise en place si un législateur est nécessaire. <i>Catégorie : « Système mixte »</i>
Royaume-Uni Chambre des Communes	Tous les documents européens ¹ déposés par le Gouvernement.	Le Gouvernement. Certains rapports sont également envoyés à la Commission.	<i>Catégorie : « Système documentaire »</i>
Royaume-Uni Chambre des Lords	Les documents émanant des institutions de l'UE, avec mémorandum du Gouvernement.	Le Gouvernement et la Commission.	Le Comité tend à commencer son travail le plus tôt possible au cours du cycle d'élaboration de la politique. Cela est facilité par l'examen de la stratégie politique annuelle de la Commission et des programmes annuels législatifs et de travail. Le Comité fait un rapport sur les propositions législatives et sur les premiers documents de discussion. L'année dernière, le Comité a produit des rapports sur les livres verts, les communications et les propositions législatives (en première lecture et en deuxième lecture lors du processus de codécision). <i>Catégorie : « Système documentaire, mais ne couvre pas l'ensemble du travail »</i>

¹ Un « document européen » est défini dans le Règlement du Comité comme :

(i) conformément aux Traités communautaires, toute proposition de législation du Conseil ou du Conseil qui travaille conjointement avec le Parlement européen ;

(ii) tout document publié pour soumission au Conseil européen, au Conseil ou à la Banque centrale européenne ;

(iii) toute proposition de stratégie commune, action conjointe ou position commune, conformément au Titre V du Traité sur l'Union européenne, préparée pour soumission au Conseil ou au Conseil européen ;

(iv) toute proposition de position commune, décision-cadre, décision ou convention, conformément au Titre VI du Traité sur l'Union européenne, préparée pour soumission au Conseil ;

(v) tout document (ne tombant pas dans le cadre des alinéas précédents (ii), (iii) ou (iv)) publié par une institution de l'Union pour ou en vue de soumission à une autre institution de l'Union et qui n'est pas exclusivement lié à l'étude d'une proposition de législation ;

(vi) tout autre document relatif aux questions de l'Union européenne présenté à la Chambre par un ministre du Gouvernement du Royaume-Uni.

2 Attentes des parlements nationaux par rapport à la CIG.

Le 23 juillet 2007, la Conférence Intergouvernementale (CIG) a commencé à travailler sur le fameux Traité de Réforme. La rédaction a été effectuée sur la base du mandat de négociation qui a été accordé par les Chefs d'Etat et le Gouvernement en juin 2007.² Le futur rôle des Parlements Nationaux dans l'Union Européenne est l'un des sujets qui sera abordé pendant la CIG et dans le Traité de Réforme.

Dans sa contribution aux Institutions européennes, le XXXVII COSAC à Berlin a souligné que "les Parlements Nationaux et le Parlement Européen continueront à être pleinement impliqués et que leurs points de vue seront bien pris en compte" et a exprimé un certain nombre de demandes par rapport au rôle des Parlements Nationaux dans l'Union Européenne.³

Le but de ce chapitre est de décrire les attentes des parlements nationaux vis-à-vis du Traité de Réforme et leurs points de vue sur le rôle qu'ils aimeraient jouer au sein du futur système institutionnel de l'UE. Les déclarations et suggestions suivantes sont rassemblées en vue des délibérations du XXXVIII COSAC à Estoril.

ATTENTES PAR RAPPORT AU TRAITE DE REFORME

Attentes Générales

Un grand nombre de Parlements nationaux attendent de la CIG qu'elle maintienne et protège le fond politique du Traité Constitutionnel, soulignant le besoin d'une Politique Commune de Sécurité et de Défense renforcée (PCSD), une présidence de Conseil plus stable, l'extension d'un vote majoritaire qualifié en Conseil, le besoin d'une personnalité juridique pour l'UE et l'importance de surmonter la structure à piliers de l'Union. La *Camera dei Deputati* et le *Senato* italiens et le *Bundestag* allemand insiste sur le besoin important de donner une force juridique à la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne. On s'attend à ce que le Traité de Réforme clarifie la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Plusieurs parlements nationaux assurent qu'en renforçant les relations directes entre les parlements nationaux et la Commission Européenne, le Traité de Réforme augmenterait la transparence et la démocratie du processus de légifération de l'UE.

Un certain nombre de parlements espèrent que la conclusion du Traité de Réforme conduira à la résolution de l'impasse institutionnelle dans laquelle se trouve l'UE actuellement et garantira l'efficacité du processus de prise de décisions d'une Union de 27 Etats membres. La Chambre et le Sénat italiens rappellent que la mise en place institutionnelle devrait se faire avant les élections du Parlement Européen en juin 2009. A cette fin, de nombreux parlements soulignent que le mandat de négociation qui a été accordé par les Chefs d'Etat et les Gouvernements en juin 2007 doit être pleinement respecté. Le *Bundestag* allemand mentionne particulièrement que

² Tous les documents et informations détaillées sur la CIG peuvent être consultés sur : http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=en&mode=g

³ La Contribution et les Conclusions peuvent être consultées sur : <http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/>

l'ensemble institutionnel ne doit pas être ouvert à des renégociations et que les protocoles sur le rôle des parlements nationaux et sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité ne doivent pas être infirmés.

Bien qu'elle partage l'évaluation généralement très positive de la majorité des parlements nationaux, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise craint que le Traité de Réforme ne contribue pas à la simplification des Traités. Le *Bundesrat* allemand regrette que les symboles de l'UE ne soient pas sauvegardés dans le nouveau traité et que la Charte des Droits Fondamentaux ne soit pas reproduite dans le texte.

Attentes par rapport au futur rôle des Parlements nationaux

En ce qui concerne leur propre rôle au sein de la future UE, presque tous les parlements nationaux ont bien accueilli le développement décrit pour le Traité de Réforme et espèrent que cela renforcera le rôle des parlements nationaux au niveau européen. Ils soutiennent que les stipulations sur les parlements nationaux qui faisaient déjà partie du projet de Traité Constitutionnel doivent être conservées dans le Traité de Réforme. L'*Assemblée nationale* et le *Sénat* français pensent tous deux que l'implication des parlements nationaux pourrait être améliorée en incluant le dialogue récemment établi avec la Commission Européenne dans le Traité et en élargissant l'étendue de la participation des parlements nationaux dans le processus législatif européen à des fins de proportionnalité.

L'*Assembleia da Republica* portugaise fait remarquer que bien que l'implication des parlements nationaux ait été augmentée en ce qui concerne la révision des Traités, les nouvelles adhésions et la Justice et les Affaires Intérieures, il n'y aura aucune amélioration concernant la participation à des questions relatives aux affaires étrangères.

L'extension proposée aux parlements nationaux de la période de contrôle des propositions législatives européennes de 6 à 8 semaines est considérée par un grand nombre de parlements comme un développement très positif.

Certains parlements se félicitent particulièrement du mécanisme de subsidiarité "plus robuste" et de l'introduction de la procédure de "carte orange", tandis que d'autres se dirigent vers le contrôle de subsidiarité "ex post" de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE). Les chambres parlementaires autrichiennes et tchèques mettent l'accent sur le rôle décisif des parlements nationaux dans l'application des clauses passerelles, dans la Justice et les Affaires Intérieures, dans le processus de révision du traité et dans la procédure de future adhésion.

Concernant leurs droits et obligations à venir, le *Sejm* polonais souligne le grand nombre de parlements nationaux nécessaires pour déclencher la procédure de carte orange. Le *Seimas* lituanien regrette que même une large majorité de parlements nationaux ne puisse pas empêcher la législation européenne sans le législateur européen. De façon intéressante, cependant, le Parlement hellénique semble bien accueillir le nouveau quorum élevé. La *Chambre des Représentants* belge est favorable aux nouvelles possibilités de dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes mais s'oppose à une procédure trop formelle et trop rigide concernant la subsidiarité et la proportionnalité.

L'*Eduskunta* finnois est convaincu que le contrôle parlementaire de la législation européenne proposée doit d'abord avoir lieu dans la relation entre les parlements nationaux et leurs gouvernements respectifs. Le *Riigikogu* estonien concentre ses

efforts sur le contrôle intérieur, n'envisageant pas de passer directement au niveau européen et attend que "la machine continue à tourner" pour le traitement des affaires européennes.

Se tournant vers la procédure de ratification parlementaire qui suivra la CIG, plusieurs parlements nationaux demandent à être correctement informés de l'avancement des négociations du traité, notamment les réglementations relatives à leur futur rôle au sein de l'Union Européenne. Le *Saeimas* latvien demande qu'une version consolidée soit disponible avant le Sommet officieux des 18 et 19 octobre 2007.

IMPACT DU TRAITE DE REFORME SUR LES PARLEMENTS NATIONAUX

Un rôle amélioré des parlements nationaux au sein de l'UE

Un grand nombre de parlements attend que le Traité de Réforme conduise à un rôle accru des parlements nationaux au niveau européen. On suppose que les parlements nationaux auront une plus grande influence sur les questions européennes et un plus grand impact sur le processus décisionnel européen, notamment via le contrôle renforcé du respect du principe de subsidiarité. Seul le *Riigikogu* estonien espère que le nouveau traité n'aura aucun impact sur le rôle des parlements nationaux.

De nombreux parlements nationaux pensent qu'ils seront en meilleure position de contribuer à la transparence, à la participation démocratique et à l'information de leurs citoyens. Selon le *Bundestag* allemand et le *Riksdagen* suédois, une participation accrue des parlements nationaux augmentera la légitimité de la législation européenne.

De nombreux parlements supposent qu'ils seront généralement encouragés à s'impliquer plus activement dans les affaires de l'UE. La Chambre des Députés tchèque souhaite que les parlements nationaux obtiennent un meilleur accès aux documents de l'UE. Le *Folketinget* danois envisage une implication plus forte dans le processus législatif européen et lors des délibérations d'initiatives politiques importantes de l'UE. Le *Saeima* latvien prévoit une obligation sur les parlements nationaux d'atteindre un plus haut degré d'implication dans les affaires européennes.

L'Assemblée Nationale hongroise et le Sénat polonais pensent que les nouvelles conditions de la carte jaune et de la carte orange mèneront à une "nouvelle dimension du contrôle de la subsidiarité". L'*Oireachtas* irlandais s'attend à ce que les nouvelles responsabilités des parlements nationaux se traduisent par une plus grande attention sur les propositions de contrôle au niveau des étapes précédentes et pré législatives du processus d'élaboration de politiques. D'autre part, *Chambre des Députés* luxembourgeoise prévient que le contrôle de subsidiarité ne doit pas devenir un obstacle à la procédure législative européenne.

Besoin de changements dans l'organisation interne des parlements

De nombreux parlements prévoient que les nouvelles réglementations impliquant les parlements nationaux conduiront à des changements internes dans leurs méthodes de travail et dans la relation qu'ils entretiennent avec leurs gouvernements respectifs.

Un certain nombre de parlements attendent que l'intérêt des comités spécialisés dans les affaires européennes augmente. L'*Oireachtas* irlandais et le *Sejm* polonais pensent que les compétences concrètes des parlements nationaux pourraient faciliter

l'implication de tous les membres du parlement, pas seulement des membres du Comité des Affaires Européennes, dans le processus d'élaboration des politiques.

De plus, certains parlements espèrent que les nouvelles dispositions concernant la participation des parlements nationaux dans le processus législatif européen amélioreront leur rôle vis-à-vis de leurs gouvernements nationaux par le biais d'un contrôle plus étroit des affaires européennes ou qu'ils pourront obtenir une plus grande indépendance par rapport à leurs gouvernements.

De nombreux parlements soulignent que l'impact des nouvelles stipulations dépendra grandement de leur mise en place pratique. La nécessité de changer les procédures nationales de contrôle de la subsidiarité et d'investir plus de temps et de ressources dans le contrôle des affaires européennes est clairement prévue. L'Assemblée nationale française précise qu'elle a déjà mise en place une procédure interne pour le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Appel à une coopération et une coordination améliorées entre les parlements

Presque tous les parlements nationaux soulignent qu'une mise en place efficace du mécanisme de contrôle de la subsidiarité encouragera une plus grande coopération parmi les parlements nationaux, promouvra l'échange des meilleures pratiques ou même nécessitera une coordination de leurs actions. Le *Bundestag* allemand prévoit un rôle important pour le COSAC par rapport à cela et recommande une utilisation accrue de la plate-forme IPEX. Le *Bundesrat* allemand ajoute que la coopération par le biais du seul IPEX ne serait pas suffisante. La *Eerste Kamer* hollandaise et le *Poslanecká Snemovna* polonais souhaitent que le contrôle conjoint des propositions législatives continue. Le besoin d'un échange d'informations au sein du COSAC et via son secrétariat est mentionné par plusieurs chambres parlementaires.

L'*Oireachtas* irlandais et l'Assemblée Nationale bulgare soulignent qu'il faut développer une compréhension commune parmi les parlements nationaux du principe de subsidiarité tel que défini dans les Traités européens.

Un autre domaine important de coopération est identifié entre les parlements nationaux et les institutions européennes. Le Sénat polonais espère qu'un dialogue constructif entre la Commission européenne et les parlements nationaux pourrait mener à un changement important dans le rendement législatif de l'UE de sorte qu'il soit plus respectueux de la subsidiarité, moins fréquent et mieux ciblé. La *Chambre des Représentants* belge pense que ce dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes pourrait être encore plus important que les procédures formalisées de subsidiarité et proportionnalité. L'*Assembleia da República* portugaise souligne que l'attention des parlements nationaux ne devrait pas se porter uniquement sur la question de la subsidiarité mais aussi sur l'évaluation de l'impact des propositions de la Commission.

La House of Commons britannique soulève un point très précis par rapport à la rédaction du nouvel article sur le rôle des parlements nationaux, Article 8c du Titre II TEU. Elle craint que la formulation "les parlements nationaux ne contribueront pas activement au bon fonctionnement de l'Union" et la stipulation qu'ils doivent agir ainsi "en y voyant que le principe de subsidiarité est respecté" fasse peser une obligation sur les parlements nationaux qui pourrait entraver leur indépendance d'action. Selon ce parlement, ces dispositions imposent des obligations juridiques aux parlements nationaux et pourraient être interprétées comme freinant la capacité des parlements nationaux à participer aux affaires européennes.

CONCLUSION

Comparé aux attentes que les parlements nationaux ont exprimées en répondant au questionnaire pour le 7^e rapport bisannuel ⁴ et pendant le XXXVII COSAC à Berlin,⁵ il est quelque peu surprenant que presque tous les parlements semblent être satisfaits de l'issue probable de la CIG. La grande majorité n'a pas d'attentes au-delà de ce qui est prévu dans le mandat de négociation approuvé par les Chefs d'Etat et les Gouvernements en juin 2007. Seuls l'*Assemblée nationale* et le *Sénat* français suggèrent d'inclure la question de la proportionnalité dans le cadre des vérifications par les parlements nationaux dans le texte du Traité et souhaitent que le dialogue nouvellement établi avec la Commission Européenne soit sauvegardé également dans le Traité. Malgré le fait que les parlements vérifient également la base juridique des propositions de la Commission pendant les deux contrôles de subsidiarité et proportionnalité effectués par le COSAC, aucune chambre parlementaire n'a suggéré que cette responsabilité soit incluse dans les futurs Protocoles sur les parlements nationaux. On peut toutefois en conclure qu'une grande majorité des parlements sera satisfaite des résultats de la CIG tant que le projet du Traité de Réforme reflète le mandat de négociation aussi près que possible.

⁴ <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

⁵ Pour la Contribution et les Conclusions du XXXVII COSAC à Berlin voir : <http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/>

3 Rôle des Parlements dans la Stratégie de Lisbonne

Au Conseil Européen de Lisbonne en mars 2000, l'Union Européenne a fixé elle-même un nouvel objectif stratégique pour les dix prochaines années, notamment devenir l'économie à base de connaissances la plus concurrentielle et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable avec davantage de postes et de meilleurs emplois et une plus grande cohésion sociale.⁶ La stratégie a été conçue pour permettre à l'Union de retrouver les conditions de plein emploi et de renforcer la cohésion d'ici 2010. Le principal outil pour la coordination des politiques des Etats membres dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne est la fameuse méthode ouverte de coordination (OMC) qui décrit le processus d'établissement des directives par le Conseil Européen suivi de la mise en place des directives au niveau national et enfin le contrôle de la progression des Etats membres à atteindre les objectifs fixés.

Cependant, même si les domaines de politique et de pratique les plus importants pour la revitalisation de l'économie européenne relèvent presque exclusivement de la compétence des Etats membres, ex : réformes du marché du travail, changements des systèmes financiers, amélioration des opportunités pour l'éducation etc., la Stratégie de Lisbonne a très souvent fait l'objet de discussions au niveau européen plutôt que national. Le niveau national, régional et local a à peine pris possession de la stratégie jusqu'ici.

A l'occasion de la prochaine révision de la Stratégie de Lisbonne lors du Conseil Européen du Printemps 2008 qui sera placé sous la Présidence slovène ainsi que des préparations en cours pour le nouveau cycle d'implantation de 2008-2011 de la Stratégie, ce chapitre cherche à analyser le rôle des Parlements dans le Processus.

Cette analyse se concentre sur le fait de savoir si et comment les Parlements influencent la définition des politiques et des priorités, si et comment ils peuvent influencer et contrôler l'implantation de la Stratégie et enfin, dans quelle mesure la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005 a eu une quelconque influence sur le rôle et la participation des Parlements dans le processus.

LA REVISION DU PROCESSUS EN 2005

En 2004, le Conseil Européen et la Commission ont décidé de préparer une révision à mi-parcours du processus de Lisbonne qui a été principalement préparée par un groupe d'experts dirigé par l'ancien Premier Ministre hollandais Wim Kok. Le rapport de Kok⁷, présenté au Conseil Européen de novembre 2004, concluait que peu de progrès avaient été faits au cours des cinq premières années et recommandait de recentrer le programme sur la réussite d'une croissance durable, plus forte et la création de davantage de postes et meilleurs emplois. En mars 2005 le Conseil Européen a accepté de relancer la Stratégie de Lisbonne en recentrant les priorités sur la croissance et l'emploi et ainsi augmenter la compétitivité, la croissance potentielle,

⁶ Pour les Conclusions de la Présidence du Conseil Européen des 23/24 mars 2000 voir : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

⁷ Pour le rapport "Facing: the Lisbon strategy for growth and employment" voir : http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf

la productivité et la cohésion sociale via une meilleure éducation, innovation et optimisation du capital humain.⁸ Au sommet de la redéfinition des priorités, les outils de coordination et d'implantation de la Stratégie, la méthode ouverte de coordination, ont été améliorés.

Le Conseil Européen de juin 2005 a adopté un nouvel Ensemble de Directrices Intégrées pour la Croissance et l'Emploi pour la période 2005-2008, qui fournit une feuille de route pour la conception des réformes nationales.⁹ Après le cycle de gouvernance de trois ans les Etats membres ont dû établir de nouveaux programmes de réforme pour la même période de temps en leur donnant l'opportunité d'identifier leurs propres priorités et de partager leurs meilleures pratiques. Dans le cadre de leurs programmes de réforme nationaux qui exposent les engagements détaillés pour l'action au niveau national, les Etats membres doivent soumettre des rapports de progression annuels à la Commission qui viennent compléter les rapports de progression annuels de la Commission. Ensemble avec le Programme Communautaire de Lisbonne¹⁰, qui établit des modèles d'action clairs au niveau européen pour compléter les efforts nationaux, régionaux et locaux et qui a été approuvé par le Conseil Européen de décembre 2005, les Programmes de Réforme Nationaux sont l'outil principal pour la mise en place de la Stratégie de Lisbonne. De plus, la coordination est censée être améliorée par le biais de la nomination d'un Coordinateur National pour la Stratégie de Lisbonne dans chaque Etat membre.

IMPLICATION DES PARLEMENTS DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES

La grande majorité des Parlements rapporte qu'ils ont organisé des débats parlementaires sur les développements politiques et les documents politiques liés à la Stratégie de Lisbonne, principalement au Comité européen et/ou dans les comités spéciaux et/ou en plénière. Les sujets de discussion sont, dans de nombreux cas, les documents politiques sur la définition de politiques soumis aux Parlements par leurs gouvernements. Souvent, les membres du gouvernement sont entendus au cours de ces débats parlementaires ; dans certains cas, des acteurs sociaux et représentants de la société participent aussi aux audiences parlementaires. L'influence sur la définition des politiques et des priorités est principalement exercée de façon indirecte, notamment via l'adoption d'avis parlementaires, de résolutions ou de recommandations qui sont soumis au gouvernement, et dans certains cas aussi à la Commission Européenne.

Cependant, un certain nombre de Parlements déclarent qu'ils influencent activement la définition de priorités politiques par le biais de leur gouvernement ou qu'au moins leur avis importe quand on en arrive à la planification politique : En Finlande, les activités dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (OMC) sont soumises aux mêmes conditions de déclaration que les autres activités européennes, ce qui

⁸ Pour les Conclusions de la Présidence des 22/23 mars 2005 voir : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf

⁹ Pour les Conclusions de la Présidence des 16/17 juin 2005 voir : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Actions Communes pour la Croissance et l'Emploi : Programme Communautaire de Lisbonne, COM (2005) 330 final, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_en.pdf

signifie que l'on attend du gouvernement qu'il informe l'*Eduskunta* des actions qui ont un impact sur les libertés et droits civils. L'*Eduskunta* adopte une attitude critique sur l'OMC en raison de son manque de transparence et de responsabilité politique ainsi que juridique. Le *Bundesrat* allemand a également commenté plusieurs fois la méthode ouverte de coordination. Il émettrait des réserves sur le fait d'étendre la méthode à d'autres domaines politiques. Le *Bundesrat* allemand a également signalé avoir influencé la définition des politiques par le biais de ses avis soumis au gouvernement. Le *Länder* allemand, qui est représenté par le *Bundesrat*, sera consulté par le gouvernement allemand en ce qui concerne le contenu des nouvelles directives de Lisbonne pour 2008-2011.

Le *Folketinget* danois déclare que son Comité Européen reçoit régulièrement des informations de la part du gouvernement sur les affaires de Lisbonne à condition qu'elles aient été mises à l'ordre du jour du Conseil et sont considérées comme ayant une importance considérable. Au cas où des décisions de grande importance doivent être prises, le gouvernement est obligé de présenter une position de négociation au Comité Européen.

Le *Riksdagen* suédois explique qu'il exerce son influence sur la définition des politiques et priorités dans le sens où le gouvernement est formé sur la base de la représentation des différents partis politiques du Parlement et doit agir en conséquence ; une notion qui compte, cependant, pour chaque Parlement.

Le Parlement hellénique rapporte que son Comité Permanent des Affaires Européennes entame souvent un dialogue entre les ministres compétents, le coordinateur national de Lisbonne et le Parlement et que ses avis importent dans la planification des politiques. Le Parlement italien déclare avoir une forte influence sur la définition des politiques et des priorités par les biais de ses résolutions soumises au gouvernement, comme par exemple la résolution contraignante parlementaire sur le document de Planification Annuelle Economique et Financière du gouvernement.

Un certain nombre de Parlements ont explicitement déclaré que leur influence sur la définition des politiques est plutôt limitée et/ou qu'ils ne sont pas directement impliqués dans la méthode ouverte de coordination, comme par exemple le *Vouli Antiprosopon* chypriote, L'*Assemblée nationale* française, le *Sénat* français, le *Riigikogu* estonien, la *Tweede Kame* hollandaise, la House of Representatives maltaise, le Sénat polonais, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Drzavni Zbor* slovène et le Congreso espagnol. La majorité de ces Parlements organise, cependant, régulièrement des débats sur les questions liées à la Stratégie de Lisbonne et soumet des résolutions sur des points spécifiques à leurs gouvernements.

En ce qui concerne le Parlement Européen, il n'a qu'un rôle limité à jouer dans le développement et le contrôle de la Stratégie de Lisbonne dont les acteurs principaux sont les Etats membres, la Commission Européenne et le Conseil.¹¹ Nonobstant son manque de pouvoir officiel, il exprime néanmoins régulièrement ses priorités et

¹¹ La situation est légèrement différente pour le second pilier des Directrices Intégrées, les Directrices sur l'Emploi : Ici le Parlement doit être consulté sur les directrices et modifications proposées chaque année par rapport à ça selon un procédure de consultation avec le Comité sur l'Emploi et les Affaires Sociales comme Comité responsable.

convictions par le biais de résolutions qu'il soumet au Conseil et/ou à la Commission, comme sa régulière et annuelle résolution du Parlement Européen sur la Stratégie de Lisbonne dans la perspective de la préparation du "Conseil de Printemps" qui est transmise au Conseil de Printemps. Cette résolution englobe tous les domaines de la Stratégie de Lisbonne et donc fournit un point de convergence pour l'introduction parlementaire dans le développement de la Stratégie. Une autre façon indirecte selon laquelle le Parlement Européen peut exercer une influence par rapport au développement de la Stratégie de Lisbonne est d'utiliser ses pouvoirs budgétaires pour atteindre les ressources financières adéquates pour que l'Union Européenne mette en place les politiques liées à la Stratégie de Lisbonne. Dans cet esprit, le Parlement a fait passer un message clair pour le budget 2008. Les réductions appliquées par le Conseil au budget à des fins de compétitivité pour la croissance et l'emploi et la réduction des paiements pour la cohésion ne sont pas supportées par le Parlement. La stratégie du Parlement est soutenue par l'idée d'un "budget pour des résultats" : l'allocation de ressources financières doit suivre les priorités politiques. Le financement insuffisant des programmes de compétitivité était déjà signalé par le Parlement dans le contexte des discussions sur les Perspectives Financières quand le financement approprié des objectifs de Lisbonne figurait en haut de l'ordre du jour du Parlement.

IMPLICATIONS DES PARLEMENTS DANS L'IMPLANTATION DES POLITIQUES

En ce qui concerne l'implantation de la Stratégie de Lisbonne, la majorité des Parlements rapporte que les programmes de réforme nationaux et les rapports de progression nationaux sont soumis à un contrôle parlementaire ou au moins à un débat parlementaire. Les organismes impliqués sont le Comité Européen et/ou les comités spéciaux et/ou l'assemblée plénière. Dans certains cas, les membres du gouvernement sont interrogés au cours de ces débats parlementaires. Certains parlements soulignent que l'influence parlementaire est également exercée si l'implantation de la Stratégie requiert la transposition de certaines mesures dans la législation nationale.

Un certain nombre de Parlements ont introduit ou ont participé à des mécanismes spéciaux pour améliorer la participation par rapport à l'implantation de la Stratégie de Lisbonne : Le *Saeima* latvien a créé le "Comité de Contrôle de la Stratégie de Lisbonne" qui s'occupe de l'implantation des directives de Lisbonne et de l'utilisation des meilleures pratiques. Le Comité est composé d'un ministre de l'Economie qui agit en tant que président et de représentants de différents comités spéciaux du *Saeima*. Le *Seimas* lituanien déclare qu'il a participé à la rédaction du "Programme National d'Implantation de la Stratégie de Lisbonne". Actuellement, trois membres du Comité Européen participent à l'activité interagences de la "Commission pour le Contrôle de la Rédaction et l'Implantation du Programme National d'Implantation de la Stratégie de Lisbonne". De plus, plusieurs membres du *Seimas* sont activement engagés dans les activités du fameux groupe de travail sur la Stratégie de Lisbonne.

Le *Bundesrat* allemand débat des programmes de réforme nationaux et des rapports de progression nationaux. Cependant, une réelle influence est exercée au niveau du *Länder*. Les états fédéraux ont considérablement contribué aux déclarations sur les domaines politiques dans leur cadre quand le Programme de Réforme National a été

élaboré, par exemple dans le domaine de l'éducation, des enfants et jeunes adultes, de la recherche, de la planification urbaine, du développement rural, de la déréglementation, de la démographie, de l'aide économique régionale et de la politique relative au marché du travail. Les états fédéraux sont également impliqués dans le développement des rapports de progression et d'implantation annuels. Le *Eduskunta* finnois rapporte que la déclaration du Grand Comité sur le Programme engageait la politique du gouvernement.

Le Parlement Européen n'a officiellement qu'un rôle de spectateur à jouer quand arrive l'implantation de la Stratégie de Lisbonne. Cependant, il exerce une influence quand les mesures requièrent une législation communautaire, avec le Parlement Européen jouant un rôle clé de législateur. En conséquence, le Parlement Européen a été impliqué dans un certain nombre de procédures législatives conduisant à l'adoption d'une législation communautaire clé pour l'implantation de la Stratégie, concernant par exemple l'ouverture de plusieurs marchés, y compris l'électricité, le gaz, les services postaux et le fret ferroviaire. Les règles de passation des marchés publics ont été mises à jour, les Plans d'Actions relatifs aux Services Financiers ont été avancés, et la Directive Services a été adoptée. Au-dessus de tout cela, le Parlement Européen, dans son rôle législatif, doit également approuver certaines des mesures dans le cadre du Programme Communautaire de Lisbonne (PCL).

IMPACT DE LA REVISION 2005 DE LA STRATEGIE SUR LE ROLE DES PARLEMENTS

Un nombre considérable de Parlements pense que la révision de la Stratégie de Lisbonne, introduisant entre autres l'outil des programmes de réforme nationaux, a augmenté l'attention qu'ils portent à la Stratégie, ce qui a déclenché un débat parlementaire et une plus grande implication notamment dans l'implantation de la Stratégie. L'*Assemblée nationale* française déclare que bien que le débat sur la Stratégie ait été identifié ; le nombre de membres qui s'intéressent à la Stratégie est encore limité. L'*Assembleia da República* portugaise fait en particulier référence à l'établissement du bureau du Coordinateur National comme ayant une importance considérable pour l'amélioration de l'implication parlementaire dans la Stratégie. Le Coordinateur National de la Stratégie de Lisbonne a rencontré le Comité des Affaires Européennes et d'autres comités spéciaux en de multiples occasions, par exemple pour présenter le Programme National d'Implantation de la Stratégie de Lisbonne ou le Plan d'Action National pour la Croissance et l'Emploi 2005/2008. Comme le Comité des Affaires Etrangères de l'*Assembleia da República* pense que la Stratégie de Lisbonne devrait faire l'objet d'une réflexion interparlementaire, le sujet a été inscrit à l'ordre du jour de la réunion du Président du COSAC en juillet 2007.

En fait, depuis la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005, l'activité interparlementaire sur le sujet a été transformée en moyen d'encourager le débat. Le Parlement Européen a organisé, conjointement avec le Parlement de l'Etat membre organisant la présidence européenne de l'époque, trois réunions parlementaires communes sur la Stratégie de Lisbonne¹². Les réunions ont eu lieu en mars 2005 sous la Présidence luxembourgeoise, en janvier/février 2006 sous la Présidence autrichienne en février 2007 sous la Présidence allemande. De plus, le Parlement

¹² Des informations sur les Réunions Parlementaires Communes relatives à la Stratégie de Lisbonne peuvent être consultées à <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/470>

Européen a organisé un certain nombre de réunions parlementaires communes, par exemple entre les comités nationaux budgétaires et le Comité du Parlement Européen sur les Budgets, entre autres également liés aux affaires de la Stratégie de Lisbonne.

Comme dans la plupart des Parlements nationaux, le relancement en 2005 de la Stratégie de Lisbonne a intensifié le débat sur les différents aspects de la Stratégie également au Parlement Européen. Dans ce contexte, en décembre 2004, le fameux Groupe de Coordination sur la Stratégie de Lisbonne a été mis en place. Le Groupe est composé de 33 Membres issus des différents partis politiques représentant les 10 Comités Parlementaires les plus concernés par la Stratégie de Lisbonne. Il fournit un forum pour une discussion ouverte régulière et contribue, depuis 2005, au débat en préparant une résolution du Parlement Européen sur la Stratégie de Lisbonne dans la perspective de la préparation du Conseil de Printemps, pour la troisième fois cette année.

CONCLUSION

L'implication des parlements dans la méthode ouverte de coordination dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne est plutôt limitée dans son ensemble. Cependant, bien que les parlements n'influencent pas beaucoup la formulation de politiques et de priorités, ils sont beaucoup plus impliqués quand arrive l'implantation de la Stratégie de Lisbonne au niveau national. Même si l'avis d'un parlement sur le programme de réforme national n'est pas pris en compte par son gouvernement, il pourra normalement exercer son influence par le biais de ses pouvoirs budgétaires et quand le Programme de Réforme National est mis en place via la législation nationale. Etant donné leurs responsabilités par rapport à l'implantation de la Stratégie, il semblerait qu'il soit dans l'intérêt des parlements nationaux d'essayer d'avoir une influence sur les étapes précédentes aussi. Cela leur permettrait d'éviter une issue à laquelle il ne pourrait pas beaucoup contribuer, mais avec laquelle ils devront traiter en tant que législateur. Depuis la révision de la Stratégie en 2005, l'attention portée par les Parlements Nationaux à la Stratégie de Lisbonne a augmenté. Un échange croissant sur le sujet au niveau interparlementaire pourrait contribuer davantage à son développement."

4 Dimension Méditerranéenne de l'Union Européenne

L'objectif de ce chapitre est de fournir des informations générales sur la Dimension Méditerranéenne de l'UE, de manière à enrichir les discussions qui se tiendront lors de la XXXVIII COSAC. Le chapitre s'efforce de cerner le concept de Dimension Méditerranéenne, son développement et les défis auxquels il est confronté.

4.1 CADRE GENERAL DE LA DIMENSION MEDITERRANEENNE

Dans le contexte des politiques transfrontières et extérieures de l'UE, la Dimension Méditerranéenne reflète les relations de l'UE avec ses partenaires méditerranéens.

La région méditerranéenne est de la plus grande importance stratégique pour l'UE, non seulement sur un plan économique (commerce, énergie et migrations) mais également sur le plan politique (sécurité et stabilité). La réponse politique de l'UE à cet état de fait prend la forme de deux stratégies complémentaires: Le Partenariat euro-méditerranéen et ses Accords bilatéraux et la Politique de Voisinage Européen et ses Plans d'Action bilatéraux.

Le Partenariat Euro-méditerranéen (EMP) ou Processus de Barcelone constitue le cadre général pour les relations entre l'UE, ses Etats membres et les pays situés dans le Sud et l'Est de la Mer Méditerranée. Il comprend ainsi 37 membres, à savoir les 27 Etats membres de l'UE et 10 Partenaires Méditerranéens – l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Syrie, la Tunisie et la Turquie. La Libye a un statut d'observateur depuis 1999.

La Conférence Euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires Etrangères, tenue à Barcelone les 27-28 novembre 1995, a adopté la Déclaration de Barcelone¹³, qui pose les trois principaux objectifs du partenariat:

1. *Chapitre Politique et Sécurité*: consistant en la définition d'un espace commun de paix et de stabilité par le biais du renforcement du dialogue politique et de la sécurité;
2. *Chapitre Economique et Financier*: avec la mise en place d'une zone de prospérité partagée par le biais d'un partenariat économique et financier et la mise en place progressive d'une zone de libre-échange;
3. *Chapitre Social, Culturel et Humain*: visant à encourager la compréhension entre les cultures et les échanges entre sociétés civiles, ce chapitre envisage le rapprochement entre les peuples par le biais d'un partenariat social, culturel et humain.

Ce processus se compose de deux dimensions complémentaires, bilatérales et multilatérales. Par le biais des Accords de l'Association Euro-méditerranéenne, l'UE conduit un certain nombre d'activités bilatérales avec chaque pays individuellement. Au niveau multilatéral, l'un des aspects les plus novateurs de ce Partenariat est le dialogue régional, recouvrant des aspects politiques, économiques et culturels.

Après l'élargissement de 2004, l'UE a été confrontée au défi de tenter d'éviter que n'émergent de nouvelles lignes de fracture avec ses voisins. Pour relever ce défi, l'UE

¹³ Pour le texte intégral de la Déclaration de Barcelone, consulter http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm

développe et met en œuvre une Politique Européenne de Voisinage (ENP) à travers laquelle elle envisage le renforcement de la stabilité, de la sécurité et des standards du bien-être avec ses voisins à l'Est ainsi qu'avec ceux des façades méridionales et orientales de la Méditerranée. Cette approche est également en accord avec les objectifs stratégiques établis dans la Stratégie de Sécurité Européenne de décembre 2003¹⁴.

La Politique Européenne de Voisinage (ENP) s'applique aux voisins immédiats de l'UE par mer ou par terre – Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité Palestinienne, Syrie, Tunisie et Ukraine.

L'ENP et l'EMP partagent la même base, à savoir des Accords d'Association bilatéraux avec des pays de la région. Travaillant par le biais des structures des Accords d'Association existants, l'ENP construit sur le potentiel des relations existantes et vise à abattre de nouveaux murs par le biais de ses Plans d'Action « faits sur mesure ».

Les deux politiques utilisent les institutions créées en vertu de ces Accords, autorisant un dialogue formel à différents niveaux. Avec de nombreux objectifs en commun, le Partenariat Euro-méditerranéen s'engage sur le chemin multilatéral tandis que l'ENP concentre ses efforts sur une approche bilatérale faite d'engagements mutuels visant à mettre en œuvre les réformes et la modernisation propices à une coopération politique et une intégration économique plus étroite. Tandis que les Sommets Ministériels du cadre de l'EMP fournissent l'impulsion générale au processus, l'ENP concentre son approche sur les Plans d'Action Bilatéraux qui combinent les stratégies générales avec les spécificités de chacun des partenaires impliqués.

Le propos est de développer l'ENP comme un instrument pour promouvoir les réformes économiques et démocratiques, en soutenant les efforts des pays partenaires via une méthodologie de transition consistant en une politique dynamique et faite sur mesure. Le niveau d'ambition concernant les relations avec les pays individuels est basé sur les progrès réalisés par ces pays dans la mise en œuvre des réformes convenues (tel qu'exposé dans les Plans d'Action ENP).

En mars dernier, la Commission a présenté son Document de Stratégie Régionale (RPS) 2007-2013 et le Programme Indicatif Régional (RIP) 2007-2010 dans le but de fournir un cadre stratégique pour la programmation de l'allocation régionale méditerranéenne de l'Instrument de Politique Européenne de Voisinage (ENPI). Le RPS synthétise le contenu du programme de travail sur cinq ans décidé par les chefs d'Etat au Sommet Euro-méditerranéen de Barcelone en novembre 2005 en trois objectifs prioritaires:

- *Une zone commune euro-méditerranéenne de justice, de sécurité et de coopération sur la question des migrations;*
- *Une zone commune de développement économique durable avec une focalisation sur la libéralisation du commerce, les réseaux régionaux*

¹⁴ Pouvant être consulté ici :

<http://www.consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g>

d'infrastructures d'intégration commerciale et la protection environnementale;

- *Une sphère commune pour les échanges socioculturels, envisageant également d'accroître la prise de conscience du partenariat par le biais des médias.*

Le RIP 2007-2013 prévoit une somme d'un montant de 343.3 millions d'euros destinée à des programmes d'actions concrets dans ce contexte.

Il est également intéressant de noter que d'autres initiatives importantes ont également eu lieu afin de tenter de développer le dialogue et la concertation entre les pays des différents côtés de la Méditerranée. C'est le cas pour le Forum de Dialogue sur la Méditerranée Occidentale (Dialogue des 5+5), une idée présentée par la France en 1990 et relancée par le Portugal en 2001 pour regrouper cinq pays du Sud de l'Europe (France, Portugal, Espagne, Italie et Malte) et cinq pays de l'Union du Maghreb Arabe (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie).

Plus récemment, le Président français nouvellement élu Nicolas Sarkozy a annoncé que l'une de ses priorités en matière de politique étrangère serait la création d'une Union Méditerranéenne avec un *partenariat privilégié* entre les Etats méditerranéens. Même si cette annonce a donné aux relations euro-méditerranéennes une nouvelle impulsion, les termes concrets de cette Union restent opaques, à savoir comment serait-elle reliée aux présentes politiques de l'UE et également quels pays seraient impliqués.

4.2 LA DIMENSION PARLEMENTAIRE EURO-MEDITERRANEENNE

4.2.1 L'Assemblée Parlementaire Euro-méditerranéenne

Dans le cadre du Processus de Barcelone, l'initiative du lancement d'un dialogue parlementaire euro-méditerranéen fut l'une des priorités dès le début. Pour cette raison, un Forum euro-méditerranéen (EMPF) fut organisé en octobre 1998, jetant les bases d'un dialogue politique entre les membres du parlement représentant les Parlements des pays partenaires méditerranéens, les parlements nationaux des Etats membres de l'UE et le Parlement Européen.

Son développement a conduit à l'établissement d'un Organe de Travail suite à la transformation de l'EMPF en une Assemblée Parlementaire Euro-méditerranéenne (EMPA) lors de la 4^{ème} session de l'EMPF à Bari (juin 2002). Lors de la Conférence Ministérielle Euro-méditerranéenne à Naples les 2 et 3 décembre 2003, la décision de transformer l'EMPF en EMPA fut prise, suivant une recommandation faite par l'EMPF lui-même. L'inauguration officielle de l'EMPA a eu lieu en mars 2004 à Vouliagmeni, Athènes.

Le propos de l'EMPA était d'être l'institution parlementaire du Processus de Barcelone. Il comprend 240 membres, 120 des pays méditerranéens partenaires et 120 de l'Europe (75 membres de parlements nationaux et 45 du Parlement Européen). L'Assemblée est organisée en trois commissions parlementaires dans l'optique de traiter des trois champs du Partenariat Euro-méditerranéen: politique, sécurité et droits

de l'homme; problèmes économiques et financiers, éducation et questions sociales; qualité de vie, échanges humains et culture.

L'Assemblée peut émettre des avis en réponse à des demandes émanant de la Conférence Ministérielle et elle sera consultée par celle-ci sur les aspects les plus importants et les choix fondamentaux concernant chacun des trois champs mentionnés ci-dessus.

4.2.2 Autres cadres parlementaires

4.2.2.1. Union Interparlementaire

Un processus parallèle fut développé dans le cadre de Union Interparlementaire qui a institué en 1991 un processus de promotion de la sécurité et de la coopération dans la région méditerranéenne, consistant en une série de conférences et de réunions et connu sous le nom de processus CSCM, avec à l'origine la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée. Ce processus prévoyait le développement d'une vaste politique régionale, jetant les bases d'un processus CSCM à la fois au niveau intergouvernemental et au niveau interparlementaire. Au 4^{ème} et dernier CSCM à Napflion, Grèce, en 2005, les participants ont convenu de créer l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée. La session inaugurale de l'Assemblée s'est tenue à Amman, Jordanie, les 10 et 11 septembre 2006¹⁵. Dans sa Déclaration Finale, on peut lire que cette Assemblée "*est seulement créée pour traiter de préoccupations communes et [que] les parlements méditerranéens y participent sur un pied d'égalité*".

4.2.2.2 OSCE

L'Assemblée Parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (PA-OSCE) a actuellement six *Partenaires Méditerranéens pour la Coopération*: le Maroc, l'Algérie, l'Egypte, Israël et la Jordanie. L'Acte final d'Helsinki déclarait en 1975 que la sécurité en Europe est étroitement liée à la stabilité et à la sécurité dans l'ensemble de la Méditerranée. La Charte d'Istanbul pour la Sécurité en Europe, en 1999 et la Stratégie de l'OSCE contre les Menaces et la Sécurité au XXI^e Siècle (2003) y faisaient également référence. En conséquence, les Partenaires Méditerranéens ont participé à plusieurs initiatives de l'OSCE. Depuis 2002, se tient un *Forum Parlementaire Méditerranéen* dans le cadre de la PA-OSCE, rassemblant des Parlementaires et des ONGs en provenance des Etats Partenaires. Une résolution a été adoptée lors de la Session Plénière de 2005 sur la *Dimension Méditerranéenne de l'OSCE* et annexée à la Déclaration Finale de cette Session. Par la suite, dans l'optique de renforcer cette coopération, la PA-OSCE a décidé de créer le poste de *Représentant Permanent sur les questions méditerranéennes*, poste actuellement occupé par Alcee Hastings (USA), Président Emérite de la PA-OSCE.

Il existe également un Forum Euro-méditerranéen des Femmes Parlementaires créé par la Déclaration sur la Coopération Parlementaire Euro-méditerranéenne à la Conférence des Présidents des Parlements Euro-méditerranéens (Palma de Majorque,

¹⁵ Tous les documents concernant cette Réunion peuvent être consultés ici : <http://www.ipu.org/Splz-e/cscm06.htm>. Les participants étaient les suivants : Chypre, le Portugal, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, la Slovaquie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ex-République Yougoslave de Macédoine, Monaco, l'Egypte, la Jordanie, la Jamahiriya arabe libyenne, la Maroc, la Palestine, la République arabe syrienne, la Tunisie et la Turquie.

7-8 mars 1999). Il regroupe chaque année les femmes parlementaires des pays participant au partenariat, auxquelles se joint une délégation du Parlement Européen. Son objet est de discuter des problèmes de nature politique, économique et sociale figurant parmi les objectifs du Processus de Barcelone.

Si, d'un côté, on peut faire valoir qu'un certain degré de rationalisation devra également être ultérieurement pris en compte au sein de ce champ de coopération interparlementaire, il est néanmoins important de souligner qu'il a fourni l'impulsion pour que naissent d'autres formules d'échange spécifiques et innovantes. C'est évidemment le cas de formats comme les *Groupes d'Amitié Parlementaire*, les missions de Membres du Parlement et les visites parlementaires qui sont susceptibles de donner une dimension bilatérale plus incisive et complémentaire au cadre multilatéral de cette coopération parlementaire euro-méditerranéenne, développant même encore ce que l'on appelle souvent la *diplomatie parlementaire*¹⁶.

4.3 CONCLUSIONS : EVALUATION GENERALE ET DEFIS FUTURS

Plus de dix ans après la création du Partenariat Euro-méditerranéen, des différences existent encore sur la signification et l'importance de ce qui a été réalisé jusqu'alors, sur l'ancrage réel de ce Partenariat et également sur la question de savoir qui en a été le plus bénéficiaire – ses partenaires du Sud ou du Nord.

Si le standard d'évaluation résidait dans la transformation par le Processus de Barcelone des tendances économiques et politiques de la région, alors son succès serait des plus minimes. Si, cependant, le standard consistait en la création par le Processus de Barcelone d'une infrastructure institutionnelle et politique constructive de partenariat étendu pouvant servir de base d'appui et être ultérieurement renforcée, alors de considérables réalisations ont déjà été conduites.

Douze années représentent une période relativement brève pour évaluer les processus de transformation profonde qui sont envisagés. Cependant, ce partenariat reste assurément une priorité stratégique pour l'Union Européenne, pour son existence et son développement a joué un rôle important en prévenant les effets indésirables, tels que les causes de conflits, la déstabilisation des sociétés ou l'aggravation des tensions entre l'Europe et les communautés arabes¹⁷. Il s'agit d'une remarque très importante car elle situe l'UE comme un partenaire capable de mettre en œuvre une approche créant les conditions de relations cordiales et constructives avec une capacité accrue d'obtenir des résultats que les autres acteurs de ce processus ne peuvent atteindre.

¹⁶ Pour un aperçu universitaire de ce concept, voir : Stavridis, Stelios (2002), *Parliamentary Diplomacy : some preliminary findings*, Document de travail Jean Monnet in Comparative & International Politics, no. 48 (Novembre), Département d'Etudes Politiques, Université de Catane.

¹⁷ Pour une évaluation détaillée du Processus de Barcelone, voir : Emerson, Michael et Noutcheva, Gergana (2005), *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy - Assessments and Open Issues*, Documents de travail CEPS, No. 220/ Mars, Centre pour les Etudes de Politique Européenne, Bruxelles. Voir aussi Amirah Fernandez, Haizam et Youngs, Richard (2005), *The Barcelona Process : an assessment of a decade of the Euro-Mediterranean Partnership*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

Les plus récents développements - l'ENP et ses relations avec l'EMP, l'élargissement de l'Union Européenne, les mécanismes en évolution de la politique étrangère de l'UE, la lutte contre le terrorisme, tous les problèmes ayant trait aux migrations – ont également produit un contexte changeant en matière de stratégies de l'UE à l'égard du Sud de la Méditerranée. Dans ce cadre, certaines stratégies doivent être pensées sous tous les angles, en conservant à l'esprit que même si le Processus de Barcelone a constitué une avancée systémique/institutionnelle de grande valeur dans les relations euro-méditerranéennes et un important mécanisme de renforcement de la confiance, il n'a pas constitué un élément moteur suffisant pour créer une impulsion d'avancée économique, politique et sociale dans les Etats partenaires. En termes concrets, les relations entre l'ENP et l'ENP doivent être claires, identifiables et les synergies entre les deux entités être visibles à l'ensemble des parties impliquées.

La voie à suivre pourrait se trouver dans le cadre fourni par les Plans d'Action bilatéraux de l'ENP parce qu'ils visent à établir un lien entre l'important ensemble d'orientations politiques des Accords de l'Association de Barcelone et les programmes de politique intérieure de l'Etat partenaire. Les standards et normes de l'UE apparaissent dans ce contexte comme une ancre extérieure, dans un processus de coopération basé sur deux concepts spécifiques: *conditionnalité* et *socialisation*. La conditionnalité signifierait que l'UE énonce non seulement les mesures incitatives mais également les conditions auxquelles ces mesures incitatives seront fournies. Le concept de socialisation est essentiellement un processus d'apprentissage qui procède de l'importante interaction entre les acteurs dans les Etats partenaires et l'UE et qui incite les Etats partenaires à engager des réformes politiques qui sont jusqu'à un certain degré modelées à partir de normes de l'UE ou qui y puisent leur inspiration¹⁸. Cela pourrait réduire quelque peu la complexité des mécanismes spécifiques qui caractérisent ce partenariat, tout en leur donnant dans le même temps un peu de cette visibilité dont l'ensemble du processus manque bien souvent.

Cette approche, conçue pour faire fonctionner le Partenariat sur un mode plus incisif, pourrait aussi donner une valeur ajoutée au traitement de l'une des plus importantes questions de cette coopération euro-méditerranéenne: une politique vaste et intégrée en matière de migrations, une politique qui soit capable de fournir le lien nécessaire entre les attentes des deux côtés, notamment en traitant de questions comme la nécessité de coordonner les efforts pour satisfaire les demandes (des migrants économiques en Europe) avec l'offre (de migrants économiques hors d'Europe), en évaluant quel type de migration apporte des bénéfices à toutes les parties impliquées.

Dans toutes les questions précédemment abordées, les Parlements ont un rôle important à jouer, pas seulement en évaluant quelles pourraient être les priorités dans les dimensions bilatérales et multilatérales mais également par le biais des contacts et échanges qui ont lieu dans le cadre des Groupes d'Amitié, des visites, des missions qui peuvent profondément contribuer à la visibilité de ce Partenariat et également faire poindre un certain sentiment d'appartenance à tous les acteurs impliqués dans l'ensemble du processus.

¹⁸ Pour un aperçu détaillé de ces concepts, voir Emerson, Michael (2004), *The Wider Europe Matrix*, CEPS Paperbacks, Centre for European Policy Studies, Brussels.

5 Surveillance par les Parlements Nationaux des programmes financiers de l'UE: fixation des priorités et attribution des fonds

En février 2004, la Commission a exposé un projet politique pour l'Union afin de relever les défis clés qui se poseront à l'Europe et à ses citoyens d'ici à 2013¹⁹. Son objectif était de lancer un débat ouvert sur l'avenir concernant les objectifs de l'Union Européenne et les outils nécessaires pour faire de ces objectifs une réalité. La décision d'adopter de nouvelles perspectives financières a donné au Conseil et au Parlement Européen l'opportunité d'examiner les propositions de politique faites par la Commission. Le Conseil Européen a conclu un accord politique en décembre 2005, tandis que l'Accord Interinstitutionnel était signé en avril 2006²⁰.

Les propositions de la Commission en matière de programmes de l'UE devant commencer dans le nouveau cadre financier 2007-2013 donnent la priorité aux politiques de croissance et de progrès économique. L'ensemble législatif révisé mentionne les détails des financements pour chaque programme et les bases légales nécessaires à leur mise en œuvre²¹.

Cependant, l'aval de la Commission concernant ces bases légales n'est qu'une première étape dans la procédure décisionnelle de l'Union. En les adoptant, la Commission soumet ces textes à l'approbation du Conseil et du Parlement Européen. Cet ensemble de mesures législatives achève presque le travail qui doit être fait à ce stade par la Commission en ce qui concerne les programmes de l'UE pour 2007-2013. Plus de 40 textes législatifs devront être approuvés formellement par le Conseil ou conjointement par le Conseil et le Parlement Européen.

La stratégie de programmation proposée par la Commission donne la priorité aux politiques en faveur du progrès durable et économique, de la solidarité, de la sécurité et d'un rôle renforcé de l'Europe dans le monde. Cela inclut des programmes liés à la Compétitivité pour la croissance et l'emploi, tel que le 7ème Programme-cadre (Recherche et Technologie), le Programme d'Apprentissage Permanent, les Réseaux Transeuropéens pour le Transport et l'Energie et Galileo et le système mondial de navigation par satellite.

L'objectif de ce chapitre est d'établir si et comment les parlements nationaux sont impliqués dans ce processus décisionnel. Ont-ils été informés par leurs gouvernements respectifs des développements en matière de procédure de décision interinstitutionnelle? A savoir, contrôlent-ils le cadre financier pluriannuel? Comment

¹⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Europe élargie 2007-2013 (COM/2004/0101) : <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>

²⁰ Accord Interinstitutionnel entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et les saines pratiques de gestion financière (JO n° C 139 du 14/06/2006): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_139/c_13920060614en00010017.pdf

²¹ Les détails sur le package révisé sont disponibles sur: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/213&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>

sont-ils impliqués dans le contrôle des programmes de dépenses? Comment contrôlent-ils le budget annuel de l'UE? Le chapitre fait référence dans sa partie finale aux plans futurs possibles des parlements nationaux lorsque la Révision du Budget 2008-2009 sera abordée.

5.1 CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Le cadre financier pluriannuel est un plan de dépenses indicatif traduisant les priorités politiques de l'Union en termes financiers et fixant des limites aux dépenses de l'Union Européenne sur une période donnée et imposant en conséquence une discipline budgétaire²².

Il regroupe les activités de l'UE dans de vastes catégories de dépenses, appelées "headings" (caps) et définit la somme maximale pour chaque cap chaque année. Le budget annuel de l'UE doit respecter ces sommes maximales ou plafonds.

Les plafonds d'engagements dans le cadre financier ont été fixés au moyen d'un accord entre les trois institutions de l'UE bien en dessous du plafond global de ressources propres. Les budgets des six dernières années ont été décidés bien en-dessous des plafonds globaux de paiements parce que, à l'exception des actions structurelles, le budget actuel devrait laisser une marge sous le plafond.

5.2 LES PROGRAMMES DE DEPENSES

Le budget de l'Union Européenne est principalement utilisé au profit de programmes qui concourent aux objectifs politiques de l'Union avec ses moyens financiers. Chaque programme a des objectifs, une durée et des ressources spécifiques. Ceux-ci sont mentionnés dans un texte législatif (bases légales). La Commission avance avec des propositions de bases légales à différents intervalles, proposition que l'on appelle "packages". Dans certains cas, plusieurs bases légales se rapportent à un programme. Par conséquent, il peut y avoir moins de programmes que de bases légales.

Ces bases légales sont dans la plupart des cas adoptées conjointement par le Conseil et le Parlement Européen via la procédure de co-décision: Le 7ème Programme-cadre de Recherche, les Réseaux transeuropéens, les Fonds Structurels, La Jeunesse, les Médias, la Santé Publique et le Voisinage Européen ainsi que le Partenariat figurent parmi les programmes qui seront adoptés via la procédure de co-décision.

Autres bases légales, principalement celles se rapportant aux dépenses sur les marchés agricoles, pré-accession et certains domaines de liberté, sécurité et justice sont décidés par le Conseil après consultation du Parlement.

Le choix de la procédure de décision est déterminé par les pouvoirs confiés par les Traités de l'UE à chaque institution en relation avec la sphère politique en question.

²² Le Cadre Financier n'est pas aussi détaillé qu'un budget annuel qui comporte environ 1150 postes séparés. Les postes, montants, remarques détaillées et programmes de paiements sont établis chaque année par les deux autorités budgétaires, le Conseil et le Parlement Européen, sur la base d'une proposition de la Commission. La procédure de budget annuel tient compte de la présente exécution lors des années précédentes ainsi que des nouveaux programmes.

Chaque base légale mentionne la source dont son pouvoir est dérivé, c'est à dire l'article dans le Traité et la procédure de décision devant être appliquée.

5.3 BUDGET ANNUEL DE L'UE

La Commission Européenne prépare l'avant-projet de budget et le soumet au Conseil. L'autorité budgétaire, composée du Conseil et du Parlement Européen, amende et adopte le projet de budget²³.

Une distinction est opérée entre les Dépenses Obligatoires (DO) et les Dépenses Non Obligatoires (DNO) dans le budget de l'Union Européenne.

Concernant les Dépenses Obligatoires qui procèdent fondamentalement des dépenses liées à l'agriculture et à celles directement liées à l'application des Traités, le Parlement Européen ne peut proposer des amendements que sur le projet de budget élaboré par le Conseil. Le Conseil a le dernier mot sur ces types de dépenses.

Le Parlement Européen prend les décisions sur les Dépenses Non Obligatoires (qui englobent des domaines comme les programmes de sécurité sociale, les programmes sur l'éducation, les financements régionaux, la formation, etc.) en étroite coopération avec le Conseil.

5.4 LA REVISION DU BUDGET 2008 - 2009

En mai 2006, le Parlement Européen, le Conseil et la Commission ont convenu que la Commission devrait s'engager dans une révision fondamentale du budget de l'UE.

En vertu de l'Accord Interinstitutionnel en matière de Discipline Budgétaire et de Saines Pratiques de Gestion Financière, la Commission a été invitée à initier une révision profonde de tous les aspects inhérents aux dépenses de l'UE.

Avec l'adoption du Document de Consultation²⁴, la Commission a lancé une vaste consultation et a stimulé un débat ouvert sur les finances de l'UE et leur avenir. Les conclusions de la consultation constitueront une base importante pour le travail de révision de la Commission. Le Parlement Européen sera associé à la révision à tous les stades de la procédure par le biais de discussions appropriées dans le cadre du dialogue politique entre les institutions.

5.5 ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LA SURVEILLANCE DES PROGRAMMES FINANCIERS DE L'UE

Les Parlements Nationaux ont la possibilité d'examiner le cadre financier pluriannuel, les programmes de dépenses et le Budget Annuel de l'UE soit en contrôlant la position du Gouvernement National dans la formation correspondante du Conseil de l'UE ou

²³ En cas de désaccord entre les deux institutions avant la fin de l'année ou dans l'hypothèse où le Parlement Européen rejette le projet, un système de douzièmes provisoires s'applique jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé.

²⁴ Communication de la Commission; "Réformer le Budget, Changer l'Europe – un Document de Consultation publique en vue de la Révision du Budget 2008/2009":
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf

en invitant les représentants de la Commission Européenne, de la Cour des Comptes Européenne ou les Membres du Parlement Européen à des audiences lors desquelles le sujet sera débattu.

Concernant la Révision du Budget 2008-2009, les parlements nationaux ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue avant sa clôture et ce par le biais d'une participation active à la conférence à grande échelle devant être organisée au terme de la consultation au printemps 2008.

La surveillance des programmes financiers de l'UE apparaît comme étant un sujet relativement connu pour la plupart des parlements nationaux. Cependant, certaines des Chambres ne contrôlent pas les programmes financiers de l'UE soit parce que cela entre dans le champ de compétence de l'autre assemblée du Parlement National (Sénat belge, Sénat de la République tchèque) soit parce que le système de gouvernement implique une séparation claire entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (*Vouli Ton Antiprosopon* chypriote).

Conscients de son importance politique, presque tous les parlements nationaux ont contrôlé le cadre financier pluriannuel.

La position finale est habituellement adoptée lors d'une session de la Commission des Affaires Européennes préalablement à la réunion du Conseil compétent. Cependant, dans le *Riksdagen suédois*, la charge du contrôle parlementaire du cadre financier pluriannuel est confiée à la Commission des finances qui conduit un dialogue avec le Gouvernement.

Dans certains cas, c'est lors de la session plénière du Parlement que la décision finale est adoptée, parfois sous la forme d'une résolution (l'Assemblée Nationale française, la *Camera dei Deputati italienne*) ou d'un protocole de résolution (le *Seimas lituanien*).

Dans une écrasante majorité des parlements, la Commission des Affaires Européennes reçoit l'avis des commissions sectorielles, dans la plupart des cas, par la Commission en charge de la politique monétaire et financière. En 2007, le *Eduskunta* finlandais a même créé une nouvelle commission, uniquement dévolue au contrôle du budget.

Certains des parlements, en vertu de leur organisation interne, ont inclus les sous-commissions correspondantes à la Commission des Affaires Européennes (Chambre des Lords britannique), tandis que le *Sejm* polonais a même désigné une sous-commission permanente, qui a contrôlé le projet de position lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel.

Bien que l'Accord interinstitutionnel prévoie l'implication des trois institutions de l'UE, à savoir le Conseil, la Commission Européenne et le Parlement Européen, il semble que la plupart des parlements ne se soient focalisés que sur la position de leur Gouvernement National au Conseil. Les Représentants des deux autres institutions ont été rarement invités aux audiences publiques ou aux débats.

Néanmoins, les exceptions sont l'Allemagne, l'Italie et la Lituanie. Au *Bundestag* allemand, la Commission des Affaires Européennes a tenu une réunion conjointe avec

le rapporteur concerné du Parlement Européen. La *Camera dei Deputati* italienne a également conduit des enquêtes sur les perspectives financières avec la participation de représentants de la Commission Européenne et des Membres du Parlement Européen, élus en Italie. Les commissions lituaniennes du *Seimas* ont rencontré les représentants d'organisations non gouvernementales et des partenaires sociaux lors de la tenue d'audiences publiques concernant le cadre financier pluriannuel.

Lorsque les parlements nationaux contrôlent le cadre financier pluriannuel, le *Riigikogu* estonien a un unique concept. Les Responsables du secrétariat de la Commission des Affaires Européennes et de la Commission des Finances sont directement impliqués dans le groupe de travail sur les perspectives financières du Gouvernement, dans lequel la position du Gouvernement est préparée et ultérieurement transmis pour contrôle au *Riigikogu*.

Les plafonds de dépenses dans chaque catégorie de dépenses de l'UE sont déterminés dans le cadre financier pluriannuel²⁵ et sont par conséquent d'une grande importance politique pour les Etats membres, ce qui est également évident dans le niveau et l'intensité du contrôle parlementaire. Cette dernière n'est pas aussi élevée lorsque les programmes de dépenses sont en jeu et ce en dépit de leur indiscutable importance.

Les programmes de dépenses définissent la manière et l'objet de ces dépenses à l'intérieur de chacune des catégories de dépenses suivantes: cohésion et compétitivité; préservation et gestion des ressources naturelles, y compris agricoles; citoyenneté, liberté, sécurité et justice ainsi que le rôle de l'UE en tant qu'acteur mondial.

Un peu moins de la moitié des parlements nationaux ont contrôlé les programmes de dépenses. A l'exception de la Suède dont la Commission de l'Industrie et du Commerce a effectué un contrôle, la Commission des Affaires Européennes a contrôlé les programmes de dépenses. Seul un petit nombre de ceux-ci ont été effectués avec l'avis de commissions sectorielles. Certains Parlements, comme la Chambre des Communes britannique a contrôlé les programmes de dépenses en session plénière.

Les programmes les plus récemment contrôlés ont été ceux du 7ème Programme-cadre de Recherche, Galileo et les Réseaux transeuropéens pour le Transport et l'Energie. Le PROGRESS - Programme pour l'Emploi et la Solidarité Sociale - a également fait l'objet d'un contrôle parlementaire de la part de plusieurs parlements. Les parlements les plus actifs à cet égard ont été le *Folketinget danois*, le *Eduskunta* finlandais et les deux Chambres du Parlement britannique, au sein desquelles un contrôle systématique de tous les programmes de dépenses majeurs a eu lieu.

Concernant le contrôle du budget annuel de l'UE, il est principalement contrôlé par les Commissions des Affaires Européennes. Dans certains parlements, le rôle principal est dévolu à la commission responsable des Finances et/ou du Budget. C'est la pratique à la *Chambre des Députés* du Luxembourg et au *Tweedde Kamer néerlandais*. Chaque année budgétaire, les commissions budgétaires du Parlement Européen commandent des études indépendantes extérieures dans différents champs et organisent des audiences et des groupes de travail.

²⁵ Les détails concernant les programmes financiers pluriannuels peuvent être consultés sur : http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual_framework_en.htm

Environ un quart des parlements nationaux ne contrôlent pas du tout le budget annuel de l'UE; La *Chambre des Représentants* belge considère par exemple qu'il s'agit là d'une compétence du Parlement Européen et de la Cour des Comptes Européenne.

Dans certains cas, les représentants de la Cour des Comptes Européenne sont impliqués dans le processus de contrôle (*Sejm* polonais), dans d'autres, le Budget Annuel de l'UE est contrôlé indirectement par l'analyse du rapport annuel de la Cour des Comptes Européenne (*Assembleia da República portuguesa*).

Quelques parlements nationaux l'estiment utile pour débattre du Budget Annuel de l'UE avec les Présidents des Commissions du Budget des parlements nationaux et de la Commission sur les Budgets du Parlement Européen.

ENP nationale française a l'habitude d'adopter des résolutions annuelles sur l'avant-projet de Budget de l'UE avant son départ en première lecture au Conseil, ayant en conséquence la possibilité de l'influencer dès le premier stade.

La Révision Budgétaire 2008-2009 sera, du fait de sa grande sensibilité politique, examinée par la plupart des parlements nationaux. La structure de contrôle varie d'une chambre à une autre. ENP nationale française a déjà organisé une audience des Membres du Parlement Européen sur les ressources propres de l'Union et la Commission des Affaires Européennes va nommer deux rapporteurs sur le sujet. Dans les autres parlements nationaux, la procédure de contrôle habituelle de l'UE, impliquant commission des Affaires Européennes et commissions sectorielles sera utilisée.

A la Chambre des Lords, la Sous-commission à l'Agriculture de la Commission de l'UE est déjà en train de mener une enquête sur le CAP 'health check' et examinera également les dépenses au niveau du CAP après 2013. Leur Sous-commission des Affaires Financières a commencé la planification de son contrôle de la Révision du Budget 2008-2009. Des résultats seront livrés en septembre, suivis par une conférence politique majeure dans le premier semestre de l'année suivante. Cette conférence pourrait être un forum où les parlements nationaux pourraient apporter leurs points de vue avant la conclusion de la révision à la fin de l'année 2008 ou au début de l'année 2009.

5.6 CONCLUSIONS

L'écrasante majorité des parlements nationaux contrôlent les programmes financiers de l'UE. Par essence, la procédure de contrôle est très similaire au contrôle de toute proposition de la Commission de l'UE. Néanmoins, les décisions concernant les dépenses des fonds européens prévoient trois niveaux d'accord, prenant trois formes législatives: le cadre financier pluriannuel, les programmes de dépenses et la budget annuel.

Le cadre financier pluriannuel qui fixe les plafonds en matière de dépenses dans chaque catégorie de dépenses de l'UE; presque tous les parlements nationaux l'ont contrôlé et dans la plupart des cas, la Commission des Affaires Européennes en a été chargée. Dans les parlements du Luxembourg et de Suède, le rôle principal a été joué

par la Commission responsable des finances et/ou du budget, qui a traité cette question relative à l'UE. En raison de ses importantes implications financières, plusieurs parlements nationaux ont décidé de contrôler le cadre financier pluriannuel en session plénière.

Les programmes de dépenses clés déterminent comment l'argent est dépensé jusqu'au plafond fixé dans chaque catégorie de dépenses de l'UE. Ils prennent la forme de textes législatifs qui sont adoptés par le Conseil ou dans plusieurs cas conjointement par le Conseil et le Parlement Européen, en fonction de la procédure prévue dans le titre correspondant du Traité sur l'Union Européenne ou du Traité établissant la Communauté Européenne. Ces textes législatifs peuvent être contrôlés par les parlements nationaux.

L'essence du contrôle parlementaire du Budget Annuel de l'UE est le garant d'une manière efficiente et efficace de dépenser les fonds. Le rôle principal a été confié à la Commission des Affaires Européennes, avec quelques exceptions, lorsque la commission sectorielle, des finances ou du budget était en charge du contrôle.

Il semble cependant que les sources d'informations des deux autres preneurs de décisions de l'UE soient rarement exploitées. Néanmoins, certains parlements nationaux invitent les représentants de la Commission Européenne, de la Cour des Comptes Européenne ou les Membres du Parlement Européen aux audiences lors des débats sur les programmes financiers de l'UE. Ils voient une valeur ajoutée à procéder de la sorte.

L'expérience de la Commission de l'UE de la Chambre des Lords britannique en la matière est que le contrôle du budget annuel est plus explicite et plus facile à accomplir si les contrôles du cadre financier pluriannuel et des programmes de dépenses ont déjà été accomplis. La structure triple du contrôle donne une vision plus profonde et plus étendue de la structure des programmes financiers de l'UE.

Concernant le rôle des parlements nationaux dans la surveillance des programmes financiers de l'UE dans l'avenir, l'accent devrait être mis sur l'importance de la Révision du Budget 2008-2009. Les parlements nationaux ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue avant la fin de la révision budgétaire par une implication active dans une conférence à grande échelle devant être organisée au terme de la période de consultation au printemps 2008.