



3 mai 2017

**Vingt-septième Rapport semestriel:
Développements au sein de l'Union européenne
Procédures et pratiques
En rapport avec l'examen parlementaire**

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

**LVII Conférence des Organes parlementaires spécialisés
dans les Affaires de l'Union des Parlements
de l'Union européenne**

28-30 mai 2017
La Valette

**Conférence des Organes parlementaires spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements
de l'Union européenne de la Présidence maltaise du Conseil de l'Union européenne 2017**

SECRETARIAT DE LA COSAC

WIE 05 U 040, 50 rue Wiertz, B-1047 Bruxelles, Belgique
E-mail : secretariat@cosac.eu | Tél : +32 (2) 284 3776

Table des matières

Contexte

RÉSUMÉ	5
CHAPITRE 1 : EXAMEN DU GOUVERNEMENT PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX DES PROPOSITIONS DE L'UE, DES RAPPORTS ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION	9
SECTION A: EXAMEN DES PROPOSITIONS DE L'UE	10
i. Participation de la Commission des Affaires européennes et des commissions sectorielles en matière de contrôle dans les parlements nationaux	10
ii. Fréquence des réunions de la Commission des Affaires européennes et des commissions sectorielles dans les parlements nationaux	12
iii. Examen de la position du gouvernement et des propositions de l'UE, ainsi que les étapes de la participation des parlements nationaux	13
iv. Relations entre les parlements nationaux et le gouvernement.....	14
SECTION B : EXAMEN DES RAPPORTS DE L'UE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION.....	16
i. Évaluation de la législation de l'UE dans les parlements nationaux et examen de la position du gouvernement sur les rapports de la Commission européenne évaluant la législation européenne en vigueur.....	16
CHAPITRE 2 : RÉSULTAT DU RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UE ET L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE	19
SECTION A : LE RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UE ET LES PARLEMENTS NATIONAUX	20
i. Discussion au sein des parlements nationaux des effets du référendum britannique sur les politiques nationales	20
ii. Discussion au sein des parlements nationaux des effets du référendum britannique sur l'avenir de l'Europe.....	21
iii. Discussions au sein de la COSAC sur le processus de négociation concernant la sortie du Royaume-Uni de l'UE, et informations fournies aux parlements nationaux.....	22
iv. Le Royaume-Uni quitte l'UE et les quatre libertés	23
SECTION B : L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE.....	25
CHAPITRE 3 : LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC ET LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS, ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE RETOUR ET DE RÉADMISSION HUMAINE ET EFFICACE	27
SECTION A : ANALYSE DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU CONTRÔLE PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX	28
SECTION B : RETOUR ET RÉADMISSION	30
i. Propositions politiques de retour et de réadmission	30
iii. Ratification des accords bilatéraux de réadmission avec les pays tiers.....	32
iv. L'incidence du cadre actuel sur le trafic de migrants illégaux.....	34

Contexte

Ceci constitue le vingt-septième rapport semestriel du Secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La XXX COSAC a décidé que le Secrétariat de la COSAC devrait produire des rapports semestriels factuels, qui seront publiés avant chaque réunion ordinaire de la Conférence. Le but des rapports est de donner un aperçu de l'évolution des procédures et des pratiques dans l'Union européenne qui sont pertinentes pour l'examen parlementaire.

Tous les rapports semestriels sont disponibles sur le site web de la COSAC à l'adresse suivante : http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/cosac/

Les trois chapitres du présent rapport semestriel sont fondés sur les informations fournies par les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen. La date limite pour soumettre des réponses au questionnaire pour le 27ème rapport semestriel était le 15 mars 2017.

La structure de ce rapport a été adoptée par la réunion des Présidents de la COSAC, tenue le 23 janvier 2017 à La Valette.

En règle générale, le rapport ne précise pas tous les parlements ou les chambres dont le cas est pertinent pour chaque point. Au lieu de cela, des exemples illustratifs sont utilisés.

Les réponses complètes, reçues de 40 des 41 parlements / chambres des 28 États membres et du Parlement européen, figurent en annexe sur le site web de la COSAC. Le Parlement bulgare, le *Narodno sabranie*, n'a pas répondu au questionnaire à cause des élections.

Note sur les chiffres

Sur les 28 États membres de l'Union européenne, 15 ont un parlement unicaméral tandis que 13 ont un parlement bicaméral. En raison de cette combinaison de systèmes unicaméraux et bicaméraux, il existe 41 chambres parlementaires nationales dans les 28 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils disposent de systèmes bicaméraux, les Parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande et de l'Espagne ont chacun soumis un seul ensemble de réponses au questionnaire, le nombre maximal de répondants par question étant de 39. Il y avait 38 réponses au questionnaire.

RÉSUMÉ

CHAPITRE 1 : EXAMEN DU GOUVERNEMENT PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX DES PROPOSITIONS DE L'UE, DES RAPPORTS ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION

Le premier chapitre explore les procédures et pratiques de contrôle existantes qui permettent aux parlements nationaux d'examiner les propositions du gouvernement et de l'UE au cours de la phase législative. Il examine également le contrôle du droit de l'UE et la mise en œuvre du droit de l'UE dans les parlements nationaux.

Les systèmes et les pratiques de contrôle nationaux varient selon le contexte national et les dispositions constitutionnelles en vigueur. Dans la grande majorité des parlements / chambres, la commission des affaires européennes (CAE) n'était pas la seule commission responsable du contrôle des propositions de l'UE. Dans un certain nombre de cas où la CAE n'était pas la seule Commission responsable, les propositions de l'UE étaient examinées par des commissions sectorielles. Dans les quelques cas où la commission des affaires européennes était responsable, elle pouvait également déléguer cette responsabilité à d'autres commissions sectorielles pour un contrôle plus approfondi. Les informations fournies ont montré que les modalités et le degré de participation des commissions à l'examen variaient.

La CAE ou les autres commissions sectorielles pertinentes des parlements nationaux se sont réunies chaque semaine ou tous les mois, ou une fois par quinzaine afin d'examiner la position du gouvernement sur les propositions de l'UE; la possibilité de réunions extraordinaires a également été mentionnée. Dans certains cas, la fréquence dépendait de la charge de travail. Dans la grande majorité des cas, la fréquence des réunions n'était régie par aucun texte légal.

La majorité des parlements / chambres ont déclaré d'avoir sélectionné les propositions de l'UE considérées comme importantes ou sensibles et d'avoir examiné la position du gouvernement pendant tout le processus législatif de l'UE. Seuls quelques répondants ont examiné la position du gouvernement dans l'ensemble du processus législatif de l'UE.

En ce qui concerne la relation entre les parlements nationaux et le gouvernement par rapport à l'examen des propositions de l'UE, chez plus ou moins la moitié des répondants, le gouvernement a informé le parlement / la chambre avant de prendre position au Conseil, a envoyé des notes explicatives décrivant sa position sur les choix des propositions de l'UE, ou sur toutes les propositions de l'UE, et a rendu compte au parlement / à la chambre des positions adoptées au sein du Conseil. Moins d'un quart des parlements / chambres ont signalé que le gouvernement avait besoin d'un mandat parlementaire avant de prendre position au Conseil.

Dans le cas des contrôles de subsidiarité et de proportionnalité, un peu moins de la moitié des parlements / chambres interrogés ont toujours reçu la position du gouvernement sur le projet d'acte législatif dans le délai de 8 semaines.

Dans la majorité des cas, le ministre concerné a été obligé de comparaître devant la commission parlementaire compétente afin de discuter des questions liées à l'examen de la position du gouvernement. Cette obligation découle des dispositions constitutionnelles, d'une

pratique établie, d'une législation, des règles de procédure, ou d'un accord entre le gouvernement et la CAE.

Sur l'examen des rapports de l'UE et la mise en œuvre du droit de l'UE, les résultats ont montré que la grande majorité des parlements / chambres qui ont répondu n'ont pas procédé à l'évaluation de la législation européenne existante, et que dans certains parlements ou chambres, une telle évaluation a eu lieu de manière occasionnelle ou régulière. Toutefois, d'après les résultats, plus de la moitié des parlements / chambres qui ont répondu se sont engagés dans l'examen des positions du gouvernement sur les rapports de la Commission européenne.

Alors que la majorité des parlements / chambres qui ont répondu n'ont pas exprimé leur opinion sur la question de savoir si les rapports d'évaluation de la Commission européenne avaient suffisamment de fond pour évaluer la mise en œuvre de la législation de l'UE, ou s'ils fournissaient suffisamment de détails pays par pays, plus de la moitié des parlements / chambres qui ont répondu ont convenu que l'accès à une documentation supplémentaire serait utile aux parlements nationaux.

Parmi les outils disponibles dans les parlements / chambres au niveau national, les possibilités pour les membres de soulever des problèmes liés à la mise en œuvre du droit de l'UE au sein de la commission et en séance plénière étaient les plus courantes, étant présentes dans la grande majorité des parlements / chambres respectivement. La possibilité de compiler des rapports de sa propre initiative sur cette question était cependant plutôt rare.

En ce qui concerne l'analyse du rôle des parlements nationaux et des chambres nationales dans l'évaluation de la mise en œuvre du droit de l'UE, environ le même nombre de parlements / chambres ont estimé que les parlements nationaux devraient avoir un rôle plus important; presque le même nombre a estimé le contraire. La plupart des parlements / chambres souhaitant jouer un rôle plus important dans cette affaire n'ont toutefois pas précisé à quoi ressemblerait un rôle accru, car ces débats n'avaient pas encore eu lieu.

CHAPITRE 2 : LE RÉSULTAT DU RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UE ET L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Le deuxième chapitre du 27^{ème} rapport semestriel de la COSAC met l'accent sur le travail des parlements / chambres par rapport aux résultats du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni (RU) à l'Union européenne et l'avenir de l'Union européenne, en présentant leurs points de vue sur la manière dont les négociations devraient être menées et sur leur rôle dans les années à venir dans le contexte de l'UE et vis-à-vis du projet européen. Il explore en outre les débats des parlements nationaux sur leur rôle concernant l'avenir de l'UE, plus spécifiquement dans le renforcement et la promotion des quatre libertés et présente l'examen parlementaire du Programme de travail de la Commission pour 2017.

La grande majorité des parlements / chambres ont indiqué qu'ils avaient discuté des effets des résultats du référendum britannique sur les politiques nationales, la majorité des débats ayant eu lieu au niveau de commission.

La majorité des parlements / chambres ont également discuté des effets des résultats du référendum britannique sur l'avenir de l'Union européenne, mais seulement quelques parlements ont publié une résolution sur le Brexit.

Selon les conclusions du rapport, la plupart des parlements / chambres ont également convenu que les développements du processus de négociation devraient figurer dans les réunions de la COSAC en cas de déclenchement de l'article 50 par le Royaume-Uni et presque tous les parlements / chambres ont convenu qu'ils devraient recevoir des mises à jour régulières de leurs gouvernements sur le processus de négociation. Un grand nombre de parlements / chambres ont également déclaré que les parlements nationaux devraient avoir la possibilité de poser des questions et d'obtenir d'autres précisions ou de recevoir des rapports mis à jour. La moitié des répondants estimaient en outre qu'une personne de contact de l'équipe de négociation devrait être nommée pour assurer la liaison avec les parlements nationaux sur les questions liées au processus de négociation.

La majorité des parlements / chambres ont eu des discussions sur l'impact potentiel que l'accord avec le Royaume-Uni pourrait avoir sur les quatre libertés, la plupart se déroulant au niveau des commissions.

Interrogés sur la manière dont les parlements nationaux pourraient renforcer et promouvoir les quatre libertés, un peu plus de la moitié des répondants ont proposé de tenir davantage de discussions sur l'incidence des quatre libertés sur les économies nationales. Un nombre légèrement plus petit de répondants ont répondu que cela pourrait être réalisé en discutant de la façon dont les parlements nationaux pourraient assurer et promouvoir le développement des quatre libertés, alors qu'un nombre presque équivalent des parlements ont dit que cela pourrait être réalisé en proposant des moyens par lesquels la Commission européenne et d'autres institutions de l'UE pourraient assurer le développement des quatre libertés. Seule une minorité de répondants ont pensé qu'effectuer des études d'impact sur les mesures législatives, en gardant à l'esprit les quatre libertés, pourrait contribuer à les renforcer et à les promouvoir davantage.

En ce qui concerne le Programme de travail pour 2017, la grande majorité des parlements / chambres l'ont débattu, la plupart d'entre eux ayant mené des discussions au niveau de commission et seulement une poignée ayant mené des discussions en séance plénière. Une minorité de parlements / chambres n'avaient pas discuté du Programme de travail, mais la plupart d'entre eux avaient l'intention de le faire.

Lorsqu'on leur a demandé de noter l'importance de chacune des dix priorités identifiées par la Commission, la plupart des parlements ont évalué chaque priorité comme étant « très importante » ou « importante ». Une seule priorité a été considérée comme « pas importante », et par un seul parlement.

Interrogés sur les manières dont les parlements nationaux pourraient promouvoir davantage le projet européen, la majorité des répondants ont répondu que cela pourrait se faire grâce à une coopération améliorée entre les parlements nationaux, tout au long du processus législatif, et un nombre presque équivalent des parlements ont répondu que le projet européen pourrait être davantage promu par un processus de contrôle plus efficace tout au long du processus législatif. Un nombre relativement restreint de parlements / chambres ont déclaré que cela pourrait être réalisé grâce à une contribution accrue des citoyens européens sur les actions de l'UE, tandis que d'autres ont fourni des réponses alternatives.

CHAPITRE 3 : LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC ET LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS, ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE RETOUR ET DE RÉADMISSION HUMAINE ET EFFICACE

Le troisième chapitre se concentre sur le travail accompli par les parlements nationaux sur les questions liées à la migration et à la traite des êtres humains et cherche à déterminer s'ils ont examiné les politiques de retour et de réadmission et s'ils considèrent que le cadre actuel contribue à réduire le trafic de migrants.

Seuls quelques parlements / chambres n'ont pas consacré de débat sur les pressions migratoires auxquelles sont confrontés les États membres proches de la Méditerranée et de la route des Balkans et sur la pression sans précédent pour fournir une aide humanitaire aux personnes en détresse, tout en protégeant les frontières extérieures contre les éventuels infiltrations criminelles et terroristes.

Interrogés sur les principales routes migratoires qui nécessitaient une attention accrue au niveau de l'UE, la grande majorité des parlements / chambres ont déclaré que la voie de la Méditerranée et la route des Balkans nécessitaient autant d'attention l'une que l'autre. Seule une poignée de parlements choisissent l'une par rapport à l'autre, tandis que quelques-uns ont concentré leur attention sur d'autres itinéraires.

D'après les résultats du rapport, il s'avère qu'un certain nombre de parlements / chambres n'ont pas discuté du rapport d'Europol sur le trafic de migrants dans l'UE. Certains parlements / chambres ont discuté de la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains et du plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants ainsi qu'un certain nombre de rapports.

La moitié des parlements et des chambres qui ont répondu ont régulièrement entretenu un dialogue ouvert et continu avec le Ministre responsable de la traite des êtres humains et du trafic de migrants, tandis que l'autre moitié l'a fait de manière occasionnelle.

Quelques parlements / chambres ont commémoré le 10ème anniversaire de la journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains en organisant des activités ou des séances d'information traitant directement de la traite des êtres humains et du trafic de migrants, ou en s'entretenant avec des représentants d'organisations nationales clés. Une minorité de parlements / chambres ont tenu des réunions avec des représentants d'institutions ou d'agences européennes de premier plan. Deux parlements / chambres ont élaboré un rapport détaillant les initiatives nationales visant à lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants, et deux autres répondants ont rédigé un rapport sur la législation transposée ou mise en vigueur à l'échelle nationale. Un seul parlement / chambre a inclus la date de l'anniversaire dans son calendrier parlementaire. Certains autres parlements ont marqué l'anniversaire par d'autres activités.

Au niveau de l'UE, plusieurs actions importantes visant à aborder les migrations de manière systématique et à dissuader les migrants irréguliers potentiels, ont été proposées ces dernières années. Dans la plupart des parlements / chambres des discussions ont eu lieu sur la proposition de règlement relative à un document de voyage européen pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et sur la communication de la Commission relative au plan d'action pour le retour de l'UE. Un peu plus de la moitié des parlements / chambres avaient déjà discuté de la déclaration et du plan d'action du sommet de La Valette

sur la migration pour 2015 et de la communication de la Commission sur l'évaluation des accords de réadmission de l'UE pour 2011. Tous les parlements / chambres, sauf un, ont convenu que la Commission devrait procéder à un nouveau processus d'évaluation des accords de réadmission.

On a demandé aux parlements / chambres d'évaluer les actions proposées dans la déclaration et le plan d'action de La Valette, et dans quelle mesure elles reflétaient les priorités nationales dans ce domaine. Prévenir et combattre les migrations irrégulières, le trafic de migrants et la traite des êtres humains sont les priorités les plus élevées; elles sont suivies de près par la nécessité de traiter les causes profondes de la migration irrégulière et les déplacements forcés. Le fait de travailler plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration est troisième sur la liste des actions prioritaires des parlements / chambres qui ont répondu, et le renforcement de la protection des migrants et des demandeurs d'asile était la quatrième priorité la plus importante. L'amélioration de la coopération en matière de migration légale et de mobilité était la dernière sur la liste des actions prioritaires.

Seulement un tiers des parlements / chambres qui ont répondu ont indiqué qu'ils devaient ratifier des accords bilatéraux de réadmission signés avec des pays tiers; la majorité des répondants ont souligné qu'ils n'avaient aucun rôle.

Moins de la moitié des parlements / chambres interrogés ont convenu que les accords de retour et de réadmission pourraient effectivement constituer un moyen de dissuasion pour les passages illégaux, contribuant ainsi à perturber les modèles commerciaux criminels. Environ un tiers des répondants ont répondu qu'ils n'étaient ni d'accord ni en désaccord avec ce point de vue.

La moitié des répondants étaient d'accord avec l'idée que la migration légale pourrait servir comme un moyen efficace de dissuasion pour les passages illégaux, alors que plus d'un tiers n'étaient ni d'accord ni contraires. Tous, à l'exception de deux des parlements / chambres interrogés, ont accepté l'idée d'une augmentation des mesures harmonisées au niveau de l'Union en ce qui concerne la traite des êtres humains et en ce qui concerne le trafic de migrants et les accords de retour et de réadmission.

CHAPITRE 1¹ : EXAMEN DU GOUVERNEMENT PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX DES PROPOSITIONS DE L'UE, DES RAPPORTS ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION

La Section A du chapitre 1 explore les procédures et les pratiques de contrôle existantes qui permettent aux parlements nationaux d'examiner les propositions du gouvernement et de l'UE au cours de la phase législative. Dans ce contexte, le rôle de la Commission des affaires européennes (CAE), ainsi que des commissions sectorielles est examiné. En outre, l'examen des relations entre le gouvernement et les parlements nationaux avec le gouvernement est mis en évidence.

¹ Le chapitre 1 ne s'applique pas au Parlement européen.

La section B du chapitre 1 traite de l'examen par les parlements nationaux des rapports de l'UE et de la mise en œuvre du droit de l'UE. Elle présente de quelles manières, si possible, les parlements nationaux participent au suivi et à l'évaluation de la transposition et de la mise en œuvre des lois de l'UE à l'échelle nationale. Les questions adressées aux parlements nationaux sur ce sujet visent également l'avenir, en examinant comment ce processus se développera à leurs yeux.

SECTION A: EXAMEN DES PROPOSITIONS DE L'UE

i. Participation de la Commission des Affaires européennes et des commissions sectorielles en matière de contrôle dans les parlements nationaux

La grande majorité des parlements / chambres (29 sur 37) ont déclaré que la CAE n'était pas la seule commission responsable du contrôle des propositions de l'UE.

Dans les cas où la CAE n'était pas la seule commission responsable du contrôle, les propositions de l'UE ont été examinées par des commissions sectorielles selon le domaine politique (10 répondants sur 32). Dans ces quelques cas où la CAE était responsable, elle pourrait également déléguer cette responsabilité à d'autres commissions sectorielles pour effectuer un contrôle approfondi (6 répondants sur 32).

Un certain nombre de parlements / chambres ont fourni d'autres informations sur de différents arrangements par rapport à leurs systèmes de contrôle. Les modalités et le degré de participation des commissions à l'examen variaient.

Le *Sénat* français a signalé que sa CAE a examiné les propositions de l'UE lorsque les commissions sectorielles ne l'ont pas fait dans un délai de 15 jours, tandis que l'*Assemblée nationale* française a donné des informations sur la manière dont sa Commission des affaires européennes a examiné toutes les propositions de l'UE à la base de l'article 88-4 de la Constitution française et sur la manière dont elle exerçait le monopole sur la publication des propositions de résolutions européennes envoyées aux commissions sectorielles.

Le *Senát* tchèque, ainsi que le *Riigikogu* estonien, ont précisé que leurs CAE étaient responsables de l'examen des propositions de l'UE, à l'exception de la PESC et de la PCSD; le premier répondant a précisé que, dans ces cas, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et de la Sécurité était responsable, alors que le deuxième a déclaré que pour ce qui est des affaires étrangères et de la sécurité, la Commission des Affaires étrangères était responsable et donnait mandat au gouvernement.

Dans le *Nationalrat* autrichien et le *Bundesrat*, bien que la CAE était la seule commission chargée de l'examen des propositions de l'UE, la sous-commission permanente de l'UE ou la Commission européenne du Conseil national avaient le droit de demander au Président de la Chambre de renvoyer la proposition de l'UE à une commission sectorielle pour des délibérations supplémentaires, sans contraindre les membres du gouvernement ou sans adopter des avis motivés sur la subsidiarité et d'autres opinions qui sont envoyés aux institutions de l'UE.

Dans le cas du *Bundestag* allemand, en principe, toutes les commissions ont discuté des affaires européennes relatives aux domaines desquels ils étaient responsables au sein de la Commission des Affaires européennes, étant une commission intersectorielle. La

Commission permanente des Affaires européennes de l'*Eerste Kamer* néerlandais, parmi ses autres tâches, a agi en tant que coordinateur et facilitateur en cas de propositions dont plusieurs commissions étaient responsables.

La Haute Commission de l'*Eduskunta* finlandaise a délibéré sur les questions de l'UE sur la base des déclarations fournies par les commissions sectorielles du Parlement.

Selon le *Sénat* belge, la délégation du Sénat à la Commission consultative fédérale des Affaires européennes a agi en tant que commission de filtrage; les propositions sélectionnées ont été examinées par les commissions sectorielles concernés. Selon la *Chambre des représentants* belge, au niveau fédéral, les propositions pertinentes de l'UE ont été analysées par le Groupe de travail de l'UE et ont été ensuite soumises aux commissions permanentes compétentes. Cependant, certaines propositions ont été examinées directement par ces commissions. En raison du paysage institutionnel belge, les parlements des entités fédérées étaient responsables des propositions qui relevaient de leurs compétences respectives.

Au sein du *Senato della Repubblica* italien, les propositions de l'UE ont été examinées par des commissions sectorielles et réparties entre elles selon les domaines politiques, selon la procédure établie dans le règlement intérieur du Parlement. L'examen a été complété par l'approbation d'une résolution. Dans ces cas, la Commission des Affaires européennes a toujours été invitée à émettre un avis conjointement avec la Commission des Affaires étrangères. Si la commission sectorielle concernée n'a pas conclu son examen dans les quinze jours suivant la transmission des avis des commissions obligatoirement consultées, les commissions consultées peuvent voter un document à la place.

Selon le règlement intérieur de l'*Országgyűlés* hongrois, sur proposition de la Commission des Affaires européennes, la commission permanente chargée du sujet de la proposition de l'UE a émis un avis.

Selon le Règlement de la *Camera Deputaților* roumaine, des propositions sélectionnées de l'UE ont été soumises à la CAE et aux commissions sectorielles concernées. Les commissions sectorielles ont transmis leur avis / avis motivé à la CAE, qui pourrait adopter son propre avis, prenant en compte ou non les opinions des mêmes commissions sectorielles. Cet avis a ensuite été soumis aux séances de la Chambre.

Dans le cas de l'*Assembleia da República* portugaise, la CAE était responsable du contrôle des initiatives européennes en coopération avec les autres commissions parlementaires permanentes et, dans le *Vouli ton Ellinon* grec, les propositions de l'UE ont été examinées conjointement par la CAE et la Commission sectorielle concernée.

La Commission de l'UE de la Chambre britannique, *House of Lords*, était composée d'une Commission spéciale et de six sous-commissions sectorielles. La Commission spéciale de l'UE a examiné les questions intersectorielles et les questions d'importance constitutionnelle, tandis que les six sous-commissions ont examiné les questions sectorielles.

ii. Fréquence des réunions de la Commission des Affaires européennes et des commissions sectorielles dans les parlements nationaux

Répondant à la question de savoir à quelle fréquence la CAE ou d'autres commissions sectorielles concernées se sont rencontrées pour mener un examen de la position du gouvernement sur les propositions de l'UE, 10 répondants sur 36 ont déclaré que celles-ci se rencontraient chaque semaine, quatre tous les mois, et un seul a déclaré qu'elle se réunissait une fois par quinzaine.

Parmi ceux qui ont donné d'autres informations, le *Senát* tchèque a mentionné des réunions en moyenne toutes les trois semaines, le *Bundestag* allemand a mentionné des réunions chaque semaine de séance, et l'*Eduskunta* finlandaise se réunit deux fois par semaine. Dans les *Houses of the Oireachtas* irlandais, les commissions se sont réunies chaque semaine ou quinzaine et ont procédé au contrôle de l'UE selon le besoin.

Le Comité mixte des Affaires de l'UE dans les *Cortes Generales* espagnols s'est réuni au moins une fois par semaine, mais plusieurs réunions pouvaient être organisées lors de la même semaine, selon l'ordre du jour du Comité. Le fait que la fréquence dépend de la charge de travail des commissions a été également mentionné par le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et par le *Saeima* letton dont la commission s'est réunie au moins une fois par semaine, et jusqu'à trois fois par semaine dans le cas d'un agenda chargé. Dans le même ordre d'idées, la Commission restreinte de l'UE de la Chambre britannique, *House of Lords*, et ses six sous-commissions se sont réunies à des heures fixes chaque semaine, et elles étaient en mesure de se rencontrer plus d'une fois par semaine et sur des jours différents pendant les périodes très chargées. Le *Hrvatski sabor* croate a fait référence à des réunions se déroulant toutes les quinzaines et à une fréquence variée en fonction du flux de documents de l'UE et des postes gouvernementaux. La Commission des Affaires européennes du *Sejm* polonais a tenu sept à neuf réunions de commission par mois ; les réunions de commission ont eu lieu chaque quinzaine, sauf si la situation au niveau de l'UE nécessitait des réunions extraordinaires / supplémentaires.

La Commission des Affaires européennes du *Seimas* lituanien s'est réunie chaque fois avant et après une réunion pertinente du Conseil, alors que la Commission du *Tweede Kamer* néerlandais tenait généralement ses discussions avant les réunions du Conseil. Conformément au Règlement intérieur de la *Chambre des représentants* belge, chaque commission permanente a procédé à un échange de vues une fois par mois sur des questions européennes inscrites à l'ordre du jour du Conseil des ministres, ou sur des questions faisant l'objet d'une décision de ce même Conseil, ainsi que sur des résolutions concernant le travail d'une des commissions et qui avaient été officiellement transmises à la Chambre par le Parlement européen.

Les commissions compétentes du *Sénat* belge, de l'*Eerste Kamer* néerlandais et de l'*Assembleia da República* portugaise ont convoqué des réunions et présenté des propositions de l'UE chaque fois que cela était jugé nécessaire ou approprié. Dans le cas du *Riksdag* suédois, les commissions parlementaires et la Commission des Affaires européennes se sont rencontrées chaque fois qu'il était nécessaire pour le *Riksdag* de s'acquitter de ses responsabilités. La *Camera dei Deputati* italienne a fait référence aux réunions tenues sur une base *ad hoc*, tandis que le *Vouli ton Ellinon* grec a mentionné que les réunions n'étaient pas régulières.

L'*Országgyűlés* hongrois a fait référence à un examen sous la forme d'audiences hebdomadaires avec des Secrétaires d'État gouvernementaux sur des questions et des propositions européennes en plus de la procédure de contrôle formelle.

Dans la grande majorité des cas (29 sur 36), la fréquence avec laquelle la CAE ou d'autres commissions sectorielles pertinentes se sont rencontrées pour examiner la position du gouvernement sur les propositions de l'UE n'était pas régie par un texte juridique. Le système de contrôle du Royaume-Uni était régi par le règlement intérieur de chaque Chambre, qui ne pouvait pas faire l'objet d'une révision judiciaire, mais qui faisait partie de l'ordre du Parlement et obligeait le gouvernement à le respecter.

iii. Examen de la position du gouvernement et des propositions de l'UE, ainsi que les étapes de la participation des parlements nationaux

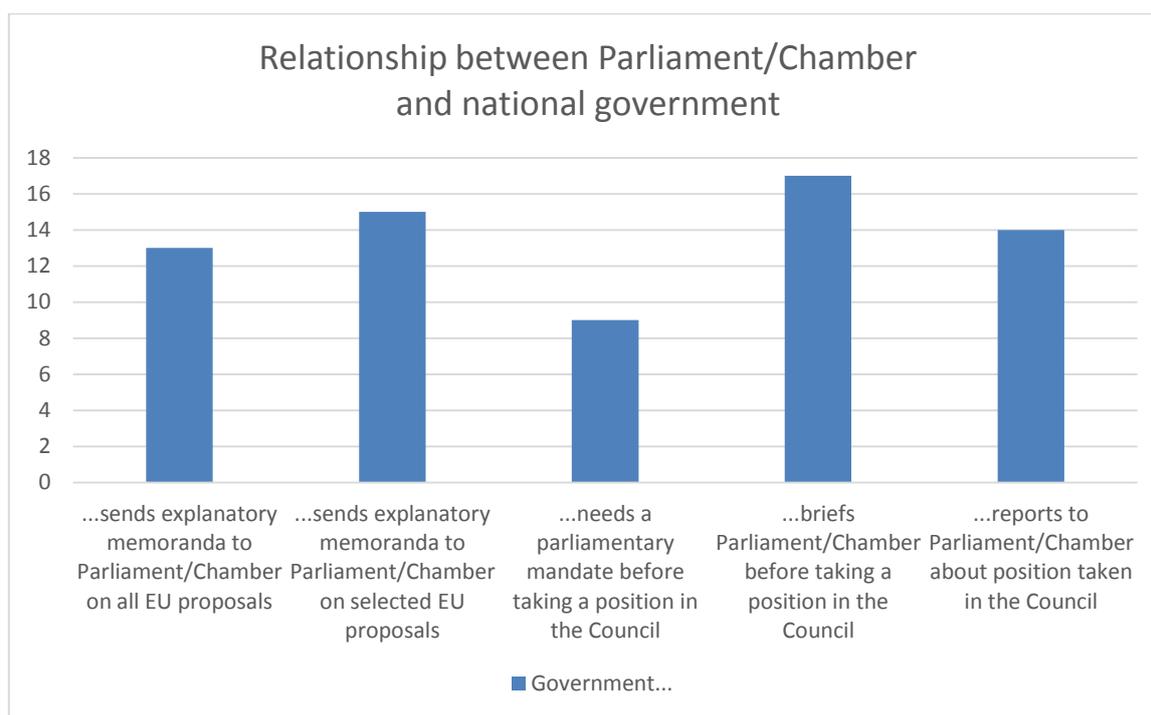
Dans le contexte de la diversité des systèmes de contrôle nationaux selon le contexte national et les dispositions constitutionnelles en vigueur, la majorité des parlements / chambres (22 sur 37) ont déclaré avoir sélectionné les propositions de l'UE jugées importantes ou sensibles et examiné la position du gouvernement tout au long du processus législatif de l'UE. Seuls quelques répondants ont examiné la position du gouvernement dans l'ensemble du processus législatif de l'UE; sur toutes les propositions de l'UE (quatre) ou uniquement sur la proposition initiale des institutions de l'UE (trois). Dans le cas du *Senát* tchèque, dans la plupart des cas, seule la position par rapport à la proposition initiale a été examinée.

Certains parlements / chambres ont donné plus d'informations sur les propositions sélectionnées et à quel point l'examen a eu lieu. Parmi ceux-ci, l'*Eduskunta* finlandaise a examiné ces propositions de l'UE qui étaient constitutionnellement préoccupantes. Il a examiné la position du gouvernement dans l'ensemble du processus législatif de l'UE.

En outre, certains parlements / chambres ont précisé qu'ils avaient examiné la position du gouvernement sur la proposition initiale de l'UE (*Houses of the Oireachtas* irlandais), ou avant les décisions concernant des questions pertinentes au Conseil européen / Conseil des ministres (*Saeima* letton), mais qu'ils étaient en mesure de choisir si effectuer ou non une analyse tout au long du processus législatif (*Houses of the Oireachtas* irlandais), au cas où la proposition de l'UE était jugée importante ou sensible (*Senato della Repubblica* italien et le *Saeima* letton). Le Bureau élargi du Comité mixte pour les Affaires de l'UE dans les circonscriptions espagnoles a sélectionné les propositions de l'UE jugées importantes ou sensibles pour l'Espagne, afin de procéder à l'examen de subsidiarité. La position du gouvernement sur la proposition initiale des institutions de l'UE était examinée dans le cadre de l'examen de subsidiarité. Le *Bundesrat* allemand sélectionnait les propositions de l'UE jugées importantes ou sensibles et examinait la position du gouvernement dans le processus législatif de l'UE si nécessaire. Dans le cas du *Folketing* danois, le gouvernement présentait des questions à la CAE par voie orale, soit à titre d'information soit pour obtenir un mandat pour assurer sa position de négociation. Le gouvernement informait le parlement de toutes les questions d'une importance considérable, mais présentait sa position de négociation seulement dans le cas de décisions ayant une importance majeure. Il appartenait au gouvernement de décider quant à cette décision.

iv. Relations entre les parlements nationaux et le gouvernement

En ce qui concerne la relation entre les parlements nationaux et le gouvernement à propos de l'examen des propositions de l'UE, un peu moins de la moitié (17 sur 37) a déclaré que le gouvernement a informé le parlement / la chambre avant de prendre position au Conseil. Dans 15 des cas mentionnés par les répondants, le gouvernement a envoyé des notes explicatives décrivant sa position sur certaines propositions de l'UE, tandis que dans 13 des cas il a envoyé des notes explicatives décrivant sa position sur toutes les propositions de l'UE. Dans 14 des cas, le gouvernement a informé le parlement / la chambre des positions prises au sein du Conseil. Seuls neuf parlements / chambres ont signalé que le gouvernement avait besoin d'un mandat parlementaire avant de prendre position au Conseil.



Beaucoup de parlements / chambres ont donné des informations supplémentaires, y compris des références à la législation ou aux règlements pertinents, le cas échéant, montrant la diversité des arrangements régissant les relations entre les parlements / chambres et le gouvernement. Entre autres, on a mentionné: des audiences non systématiques avec les ministres (*Assemblée nationale* française); des rapports du gouvernement fédéral par écrit et par oral (*Bundestag* allemand); des informations précoces et continues de la part du gouvernement sur toutes les questions européennes d'importance nationale (*Chambre des Députés* du Luxembourg); la transmission d'un rapport au parlement sur tous les projets de proposition de l'UE en cours d'examen et des explications de toute position différente du gouvernement (selon la règle « se conformer ou expliquer ») (*Senato della Repubblica* italien); des briefings et des rapports du gouvernement sur les propositions de l'UE sélectionnées pour examen (*Országgyűlés* hongrois); la transmission automatique de la position-cadre du gouvernement sur l'ensemble des projets de loi de l'UE et sur certains autres documents européens (communications, rapports, livres verts, etc.) (*Poslanecká sněmovna* tchèque); assurer un suivi des activités du gouvernement dans le cadre du processus relatif à la construction européenne par des réunions entre la CAE et un membre du gouvernement avant et après les réunions du Conseil européen, ainsi que par des réunions conjointes entre la CAE, la commission parlementaire compétente et le membre compétent

du gouvernement avant ou après les réunions du Conseil des ministres (*Assembleia da República* portugaise); l'échange d'informations par le gouvernement de manière continue à propos des développements au sein de l'UE, ainsi que la tenue de débats avec les commissions parlementaires et de sessions consultatives avec la Commission des Affaires européennes tout au long du processus décisionnel de l'UE (*Riksdag* suédois).

En ce qui concerne les mandats parlementaires, le *Riksdag* suédois a expliqué son système par lequel le gouvernement a consulté la Commission des Affaires de l'UE avant toutes les réunions du Conseil et les réunions du Conseil européen et a reçu une forme de mandat pour sa position. La Chambre britannique, *House of Lords*, a expliqué que le Parlement ne donnait pas de mandat pour les positions prises par les ministres au sein du Conseil, mais que les ministres étaient tenus de ne pas accepter les propositions de l'UE si au moins une de deux chambres du parlement n'avait pas encore fini l'examen d'une proposition. Le gouvernement a effectué une demande d'exemption de contrôle. D'autre part, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a expliqué qu'en raison de la séparation sévère des pouvoirs prévue par la Constitution, il n'était pas en mesure de donner un mandat au gouvernement à l'égard des propositions de l'UE. Toutefois, le gouvernement a donné les informations nécessaires quand cela a été demandé du parlement, avant et après une réunion du Conseil.

Dans le cas du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité selon le protocole 2 du TFUE, un peu moins de la moitié des parlements / chambres interrogés (17 sur 37) ont toujours reçu la position du gouvernement sur le projet d'acte législatif dans le délai de 8 semaines, alors que un seul parlement a signalé qu'il a rarement ou jamais reçu une telle position. Moins de la moitié des répondants ont déclaré avoir reçu la position du gouvernement sur demande et cinq ont dit qu'ils l'ont parfois reçue.

Dans la majorité des cas (22 sur 36), le ministre concerné a été obligé de comparaître devant la commission parlementaire responsable des questions liées à l'examen de la position du gouvernement. Dans le cas du *Nationalrat* autrichien et du *Bundesrat*, malgré l'absence d'une telle obligation, on attendait la participation du Ministre à la commission chargée des affaires européennes au sein du Conseil national ou celle de ses représentants au Conseil fédéral. Dans le cas de la *Camera Deputaților* roumaine, il n'y avait pas une telle obligation spécifique en ce qui concerne les questions liées à l'examen de la position du gouvernement sur les propositions de l'UE, mais les Ministres devaient comparaître devant la commission concernée s'ils étaient convoqués.

L'obligation découle des dispositions constitutionnelles (*Sénat* français, *Eerste Kamer* néerlandais), des dispositions constitutionnelles dans le cas de la Grande Commission et de la pratique établie dans le cas des commissions sectorielles (*Eduskunta* finlandaise), des dispositions constitutionnelles et des lois ou des actes connexes (*Národná rada* slovaque, *Senato della Repubblica italiana*), du Règlement intérieur (*Državni zbor* slovène), du Règlement intérieur et d'autres règles internes (*Riigikogu* estonien), des pratiques parlementaires (*House of Commons* britannique, *Camera dei Deputati* italienne), du pouvoir de chaque comité de convoquer un membre du gouvernement fédéral pour fournir des informations sous forme écrite ou orale (*Bundestag* allemand), du Règlement du Parlement (*Vouli ton Ellinon* grec, *Houses of the Oireachtas* irlandais, *Camera Deputaților* roumaine), d'une loi et d'un règlement intérieur (*Országgyűlés* hongrois, *Senat* polonais, *Sejm* polonais), de la législation sur le suivi, l'évaluation et la déclaration de l'*Assembleia da República* dans le cadre du processus de construction de l'Union européenne (*Assembleia da República* portugaise), d'une loi sur la coopération du Parlement et du gouvernement ainsi que du

règlement du parlement (*Hrvatski sabor* croate) et d'un accord entre le gouvernement et la CAE (*Folketing* danois).

SECTION B : EXAMEN DES RAPPORTS DE L'UE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION

i. Évaluation de la législation de l'UE dans les parlements nationaux et examen de la position du gouvernement sur les rapports de la Commission européenne évaluant la législation européenne en vigueur

En ce qui concerne le contrôle parlementaire de la mise en œuvre de la législation de l'UE, une grande majorité (33 sur 37) des parlements / chambres qui ont répondu n'ont pas procédé à une évaluation de la législation européenne en vigueur. Ce n'est que dans le *Sénat* français, le *Senato della Repubblica* italien, la *Camera Deputaților* roumaine et la *Chambre des représentants* belge que l'évaluation de la législation européenne en vigueur a eu lieu. Selon les informations fournies par ces parlements / chambres, l'examen des rapports sur la mise en œuvre de la législation de l'UE a eu lieu soit régulièrement (*Sénat* français) soit de manière occasionnelle (les autres parlements / chambres ci-dessus en plus de l'*Eduskunta*, le Parlement de Finlande).

Plus de la moitié (22 sur 36) des parlements / chambres qui ont répondu se sont toutefois engagés dans l'examen des positions du gouvernement sur les rapports de la Commission européenne évaluant la législation existante. Dans la plupart de ces parlements / chambres, cet examen a eu lieu de manière occasionnelle. Dans la Chambre britannique, *House of Commons*, l'examen a été exercé régulièrement, dans la *Camera Deputaților* roumaine et la *Kamra tad-Deputati* maltaise, ce contrôle a toujours été exercé.

En ce qui concerne la question de savoir si les rapports d'évaluation de la Commission européenne sur la mise en œuvre du droit de l'UE étaient des outils suffisants permettant les parlements nationaux de contrôler leurs gouvernements nationaux pour ce qui est de la mise en œuvre du droit de l'UE, la plupart des parlements / chambres (22 sur 34) n'ont ni accepté ni refusé. Selon le *Državni svet* slovène, la Chambre des Députés du Luxembourg, le *Tweede Kamer* néerlandais, le *Sénat* belge, le *Senato della Repubblica* italien, la *Camera Deputaților* roumaine et la *Chambre des représentants* belge, ces rapports étaient en effet suffisants. D'autre part, le *Sénat* français et l'*Assemblée nationale* française, le *Senát* tchèque, le *Seimas* lituanien et la *Kamra tad-Deputati* maltaise, ont souligné que les rapports de la Commission européenne n'ont pas suffisamment permis l'examen de la position des gouvernements nationaux sur la mise en œuvre du droit de l'UE.

La majorité des parlements / chambres ayant répondu (26 sur 34) n'étaient ni d'accord ni contre la déclaration selon laquelle les rapports d'évaluation de la Commission européenne avaient suffisamment de détails sur les effets des lois de l'UE pour chaque État membre. Cependant, six parlements / chambres ont convenu que les détails étaient suffisants. Seuls le *riigikogu* estonien et le *Senát* tchèque ont considéré que ce n'était pas le cas.

Quatorze des 34 parlements / chambres ayant répondu n'étaient ni d'accord ni contre la question de savoir si les parlements nationaux devaient avoir accès à des informations supplémentaires en plus des rapports de mise en œuvre publiés par la Commission européenne en ce qui concerne l'évaluation de la mise en œuvre du droit de l'UE. Le reste

était soit d'accord (14) soit fortement d'accord (5) avec le fait que l'accès à une documentation supplémentaire serait utile pour les parlements nationaux. Un seul parlement / chambre (*Országgyűlés* hongrois) n'a pas jugé cela nécessaire.

ii. Outils utilisés par les parlements nationaux pour surveiller / examiner le gouvernement sur la mise en œuvre du droit de l'UE

Les parlements nationaux ont également eu l'occasion d'élaborer les moyens et, en particulier, les outils disponibles dans les parlements / chambres respectifs afin de surveiller ou d'examiner les gouvernements nationaux pour ce qui est de la mise en œuvre du droit de l'UE. Selon les résultats, l'option la plus courante, présente dans presque tous les parlements / chambres qui ont répondu, était la possibilité pour les membres de soulever cette question au sein de la commission concernée (32 des 35 parlements / chambres répondants ont indiqué que cette option était disponible). Vingt-sept des parlements / chambres répondants ont mentionné la possibilité pour les membres de soulever la question dans le débat en séance plénière. En revanche, dans quelques-uns des parlements / chambres qui ont répondu, les membres ont eu la possibilité de présenter et de compiler des rapports de leur propre initiative sur cette question, notamment au *Sénat* français, à l'*Assemblée nationale* française, au *Tweede Kamer* néerlandais, aux *Houses of the Oireachtas* irlandais, et au *Riksdag* suédois.

Plusieurs parlements / chambres ont également fourni des informations supplémentaires sur les possibilités découlant de leurs propres procédures. Au *Sénat* français, la tenue d'une audience avec le ministre responsable par la commission concernée était possible. Dans le *Senát* tchèque, un rapport annuel du gouvernement sur le sujet a été débattu dans la CAE et en séance plénière. Au *House of Commons* britannique, les commissions pouvaient rendre un rapport si elles le souhaitaient et les députés avaient l'opportunité d'interroger le gouvernement sur le problème en question. Dans la *Chambre des Députés* au Luxembourg, le Parlement pouvait adopter une résolution adressée au Gouvernement. Dans le *Sénat* belge, une réunion annuelle a été organisée avec la Commission consultative fédérale des Affaires européennes en octobre-novembre en présence du ministre concerné. Dans le *Országgyűlés* hongrois, des audiences avec le Ministre responsable de la Justice se déroulent chaque année et un rapport annuel est publié sur l'adhésion de la Hongrie à l'UE, qui comprend un chapitre sur la mise en œuvre du droit de l'UE. La loi hongroise prévoit également que le gouvernement informe chaque semestre les commissions compétentes de la mise en œuvre de la directive 2006 / 123 / CE relative aux services sur le marché intérieur. Enfin, sur une base *ad hoc*, la commission a également tenu des réunions *in camera* (à huis clos) sur les procédures d'infraction ou sur les affaires de la Cour européenne de justice concernant la Hongrie. Dans la *Chambre des représentants* belge, une fois par an, le Ministre fédéral des Affaires étrangères a présenté et commenté à la CAE l'état d'avancement de la transposition des directives de l'UE en textes juridiques selon le paysage institutionnel belge. Un compte rendu de cette réunion a été publié sous la forme d'un document parlementaire. À l'*Assembleia da República* portugaise, le gouvernement a présenté au premier trimestre de chaque année un rapport au Parlement pour permettre l'évaluation de la participation du Portugal au processus de construction de l'UE, conformément au droit national. La CAE a d'abord formulé un avis sur ce document, faisant référence à la transposition des directives et des modifications législatives et aux rapports de toutes les commissions permanentes, et a publié par la suite un projet de résolution pour le proposer au vote en séance plénière. Dans le *Sejm* polonais, la loi sur la coopération du Conseil des ministres avec le *Sejm* et le *Senat* en matière d'adhésion de la Pologne à l'UE oblige le Conseil des ministres à soumettre au *Sejm*, au moins une fois tous les six mois, des informations sur le travail législatif liées à la mise en

œuvre de la législation de l'UE dont le délai eut expiré dans les trois mois suivant la date de la présentation de informations.

Dans le *Riksdag* suédois, il n'y avait pas de procédures pour un suivi régulier de la mise en œuvre du droit de l'UE, mais c'était encore possible. Tout d'abord, le gouvernement a soumis un rapport au *Riksdag* suédois chaque année, contenant un compte rendu des mesures prises par le gouvernement en réponse aux décisions du Parlement qui avaient été communiquées au gouvernement. Ces décisions concernaient la mise en œuvre du droit de l'UE. Le *Riksdag* suédois a ensuite communiqué au gouvernement, au moyen d'un rapport, s'il existait des raisons de prendre d'autres mesures afin de s'assurer qu'une décision ait été prise de manière satisfaisante. Enfin, dans la Chambre britannique *House of Lords*, la Commission des Affaires européennes n'a pas examiné explicitement la mise en œuvre du droit de l'UE par le gouvernement, mais dans leur examen des propositions législatives de l'UE, les commissions des affaires européennes étaient en mesure de rencontrer des problèmes liés à la mise en œuvre de la législation existante. Les commissions ont également procédé à des enquêtes approfondies sur différents aspects de la politique de l'UE et sur la participation du gouvernement dans ce domaine. Dans le cadre de ces enquêtes, les commissions étaient en mesure d'examiner la mise en œuvre du droit européen existant par le gouvernement.

iii. Le rôle des parlements nationaux dans le suivi de la mise en œuvre et de la transposition du droit de l'UE

Suite aux questions sur la situation actuelle des parlements nationaux vis-à-vis du suivi de la mise en œuvre du droit de l'UE, et compte tenu des résultats du 23ème rapport semestriel de la COSAC qui a montré que les parlements nationaux avaient un rôle limité, le cas échéant, dans la transposition du droit de l'UE, les parlements ont été invités à commenter leur futur rôle dans cette affaire. Un peu plus de la moitié des répondants (16 sur 29) ont estimé que les parlements nationaux devraient jouer un rôle plus important pour ce qui est de la surveillance de la mise en œuvre et de la transposition du droit de l'UE. Par contre, un nombre similaire de parlements / chambres (13) ont répondu que cela n'est pas nécessaire. Neuf parlements / chambres n'ont pas exprimé leur opinion sur cette question.

Lorsqu'on leur a demandé d'élaborer de quelle manière les parlements nationaux pourraient jouer un rôle accru dans le suivi de la mise en œuvre du droit de l'UE, plusieurs répondants ont répondu que cette question n'avait pas encore fait l'objet de débats et qu'il était donc impossible de répondre à cette question.

Parmi ceux qui ont répondu, le *Sénat* français a estimé que les parlements nationaux devraient jouer un rôle dans le contrôle de la proportionnalité de la mise en œuvre du droit de l'UE afin d'éviter une sur-transposition. Le *Senát* tchèque a déclaré que les parlements nationaux pouvaient immédiatement accroître leurs efforts pour ce qui est du suivi de la mise en œuvre, et qu'il s'agissait d'une question de priorités politiques. Toutefois, étant donné que les parlements n'ont pas pu influencer le contenu politique de la législation mise en œuvre, cela était devenu une priorité absolue. Selon le *Senát* tchèque, ce rôle plus important devrait être compris comme une reconnaissance que les parlements devraient faire plus d'efforts dans ce domaine, mais pas nécessairement comme un appel à des changements législatifs et institutionnels au niveau de l'UE. La Chambre britannique, *House of Commons* a estimé qu'il pourrait y avoir des questions sur quelle type d'implémentation par les gouvernements était approprié, et sur le rôle plus important pourrait prendre la forme, par exemple, de mécanismes tels que la « carte verte », dans lesquels les parlements pourraient soulever des

questions sur la mise en œuvre ou la modification du droit européen. Le *Vouli ton Ellinon* grec était de l'avis que les dispositions des traités devraient renforcer davantage les responsabilités des parlements nationaux dans les procédures d'examen de l'UE. La *Chambre des Députés* du Luxembourg a estimé que les avis formels de la Commission européenne devraient être transmis aux parlements nationaux. Le *Riigikogu* estonien a déclaré que les parlements nationaux, étant un organe législatif, devaient savoir quel type de législation avait été implémenté de manière efficace, et là où il reste du travail à faire. Si des lacunes ou des contradictions existent dans la législation, les parlements nationaux devraient avoir la possibilité de travailler sur des solutions ou de demander des explications au gouvernement concernant les raisons pour lesquelles certaines lois de l'UE n'avaient pas été mises en œuvre dans la législation nationale. Le *Senato della Repubblica* italien a déclaré que sa commission responsable des politiques de l'Union européenne avait un rôle important dans le domaine de la transposition, en raison du fait qu'elle avait examiné et signalé au *Sénat* le projet de loi sur la délégation des pouvoirs et le projet de loi sur l'UE qui ont été introduits annuellement par le gouvernement afin de respecter les obligations de l'Italie envers l'Europe. En vertu du premier projet de loi, la délégation des pouvoirs pour ce qui est de la transposition des directives a été confiée au gouvernement, sous le contrôle parlementaire exercé par les commissions sectorielles. Dans le cas du deuxième projet de loi mentionné ci-dessus, on a envisagé la solution législative pour les procédures d'infraction.

La *Kamra tad-Deputati* maltaise a affirmé que le rôle élargi des parlements nationaux ne devrait pas nécessairement provenir d'un mandat de l'UE, mais plutôt que les parlements nationaux puissent modifier leurs propres procédures / pratiques pour obtenir un rôle plus influant et effectuer un meilleur suivi de la mise en œuvre et de la transposition du droit de l'UE. Le *Eerste Kamer* néerlandais a également estimé que la mise en œuvre et la transposition du droit de l'UE étaient régies par la législation nationale et qu'il appartient aux parlements de décider de la façon dont ils exercent leur propre rôle. La *Camera Deputaților* roumaine a estimé que les parlements nationaux étaient responsables vis-à-vis des électeurs pour ce qui est de la mise en œuvre et de la transposition du droit de l'UE, et d'autant plus pour ce qui est des sujets qui touchent directement à la vie des citoyens et des communautés. Il a observé une difficulté quant au suivi des directives complexes et techniques; les parlements nationaux n'ont pas de capacité comparable à celle du gouvernement en matière de ressources humaines et d'expertise. Dans de tels cas, les parlements nationaux se sont appuyés sur une coopération fructueuse avec les gouvernements nationaux.

Les *Houses of Oireachtas* irlandais ont fait remarquer que l'évaluation suivant la mise en œuvre était une fonction non spécifiée de ses commissions et que cela était rarement effectuée. La *Chambre des représentants* belge a noté qu'en raison de son paysage institutionnel, les parlements fédéraux belges n'étaient pas les seuls responsables de la transposition du droit de l'UE, ajoutant que certaines lois de l'UE ont été transposées par des mesures exécutives.

CHAPITRE 2 : RÉSULTAT DU RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UE ET L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

La section A du chapitre 2 explore comment les parlements nationaux ont abordé les résultats du référendum britannique, et présente des informations sur les discussions tenues à ce sujet dans les parlements nationaux. En outre, il présente les points de vue des parlements

nationaux sur leur rôle dans le processus de négociation une fois que l'article 50 du Traité de Lisbonne est déclenché².

La section B du chapitre 2 examine les travaux réalisés ou prévus par les parlements nationaux dans le contexte européen et leur rôle pour ce qui est de l'élaboration d'une vision de l'avenir de l'Union en mettant l'accent sur des questions telles que les quatre libertés, le Programme de travail de la Commission (CWP) et la promotion du projet européen.

SECTION A : LE RÉFÉRENDUM SUR L'APPARTENANCE DU ROYAUME-UNI À L'UE ET LES PARLEMENTS NATIONAUX

i. Discussion au sein des parlements nationaux des effets du référendum britannique sur les politiques nationales

Une grande majorité des parlements / chambres ont dû, d'une manière ou d'une autre, discuter des effets du référendum britannique sur les politiques nationales. Parmi ceux-ci, dix avaient tenu un débat en plénière, 21 ont déclaré que le débat a eu lieu au sein de la commission chargée des affaires européennes, et quatre ont mis en place un comité spécial à cette fin. Huit répondants ont exprimé leur intention de tenir le débat après le déclenchement de l'article 50 du TUE.

Par la suite, 16 répondants ont qualifié leurs réponses. Parmi ceux-ci, quelques parlements / chambres, tels que le *Tweede Kamer* néerlandais, la *Chambre des représentants* belge et la *Poslanecká sněmovna* tchèque, ont discuté longuement de la question lors de deux séances plénières, ainsi que pendant des réunions de commission.

En plus du débat qui a eu lieu en plénière et au sein de la Commission des Affaires européennes, les *Houses of the Oireachtas* irlandais ont également tenu des débats dans d'autres commissions sectorielles et thématiques; le *Dáil Éireann* a tenu un colloque sur les affaires de l'UE en septembre 2016 et des réunions informelles ont eu lieu avec d'autres parlements nationaux.

La Chambre britannique, *House of Commons*, la *Camera dei deputati* italienne et les *Cortes Generales* espagnols ont respectivement mis en place des commissions spéciales, une enquête et une sous-commission

Le *Riksdag* suédois a précisé que les questions relatives au Brexit avaient été mentionnées dans les débats au sein de différents organes, mais qu'il n'y avait pas eu de débat spécifique sur le sujet. Les comités compétents ont suivi la question dans leurs domaines de responsabilité.

Le *Eerste Kamer* néerlandais cependant, a souligné que les effets des résultats du référendum britannique sur les politiques nationales concernaient avant tout le *Tweede Kamer* néerlandais.

² Le Gouvernement britannique a déclenché l'article 50 du Traité de Lisbonne, qui prévoit que « tout État membre peut décider de se retirer de l'Union conformément à ses propres exigences constitutionnelles » en notifiant le Conseil européen de son intention le 29 mars 2017.

Le *Folketing* danois a déclaré qu'il envisageait de tenir un débat sur la question en séance plénière le 20 avril 2017.

ii. Discussion au sein des parlements nationaux des effets du référendum britannique sur l'avenir de l'Europe

Lorsqu'on leur a demandé si les effets du résultat du référendum britannique sur l'avenir de l'Union européenne avaient été discutés, la majorité des répondants (22 sur 38) ont confirmé et se sont référés à la question précédente; seulement six ont exprimé leur intention de tenir le débat après le déclenchement de l'article 50 du TUE.

Parmi les premiers, l'*Assembleia da República* portugaise a déclaré qu'avec la nouvelle méthodologie d'examen, la CAE a créé le poste de rapporteur permanent et que deux rapporteurs ont été affectés au sujet du Brexit. La Chambre britannique, *House of Commons*, avait publié un livre blanc sur l'avenir de l'UE, qui devait être examiné en temps voulu. La Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO) a mentionné que le Parlement européen avait adopté une résolution³ soulignant que la volonté de la majorité des citoyens britanniques devrait être respectée et que la pleine participation du Parlement européen à toutes les étapes de la procédure concernant le déclenchement du Brexit et toute relation future doit être assurée. La Conférence des Présidents du Parlement européen a décidé de nommer M. Guy VERHOFSTADT comme coordinateur des activités liées au Brexit et comme représentant du Parlement européen auprès des autres institutions du processus, en liaison étroite avec le Président de l'AFCO. Au cours de la phase de pré-négociation et de négociation, le processus serait dirigé par la Conférence des Présidents, à laquelle le coordonnateur fera régulièrement un rapport et recevra des informations. Selon les informations fournies, la Conférence des Présidents préparerait l'apport du Parlement pour les lignes directrices à fournir par le Conseil européen, en vertu de l'article 50 du TUE, sous la forme de résolution⁴. À cette fin, les commissions du Parlement ont examiné l'impact du retrait britannique sur les domaines politiques et la législation dans leur domaine de responsabilité respectif et ont préparé des contributions analytiques en fonction de leur travail d'enquête. La Commission AFCO, qui était la commission responsable de la procédure de consentement dans le résultat des négociations, avait recueilli des éléments de preuve auprès des parties prenantes concernées; cette initiative serait complétée par un dialogue structuré avec d'autres commissions responsables des domaines clés en jeu au cours du processus de négociation.

Lorsqu'on leur a demandé si les parlements nationaux avaient émis une résolution sur Brexit, seuls six⁵ répondants sur 38 ont répondu que c'est le cas. Quatre⁶ parlements / chambres ont répondu qu'ils avaient l'intention de le faire à un stade ultérieur, et un a annoncé qu'il n'avait aucune intention de le faire.

³ [Résolution du Parlement européen du 28 juin 2016 sur la décision de quitter l'UE à la suite du référendum britannique, P8_TA\(2016\)0294.](#)

⁴ Résolution du Parlement européen sur les négociations avec le Royaume-Uni après la notification de son intention de se retirer de l'Union européenne (2017/2593(RSP))

⁵ Le Parlement britannique, *House of Commons* et *House of Lords*, le Parlement irlandais, *Houses of the Oireachtas* irlandais, le *Senát* tchèque, le *Sénat* français, et le Parlement européen.

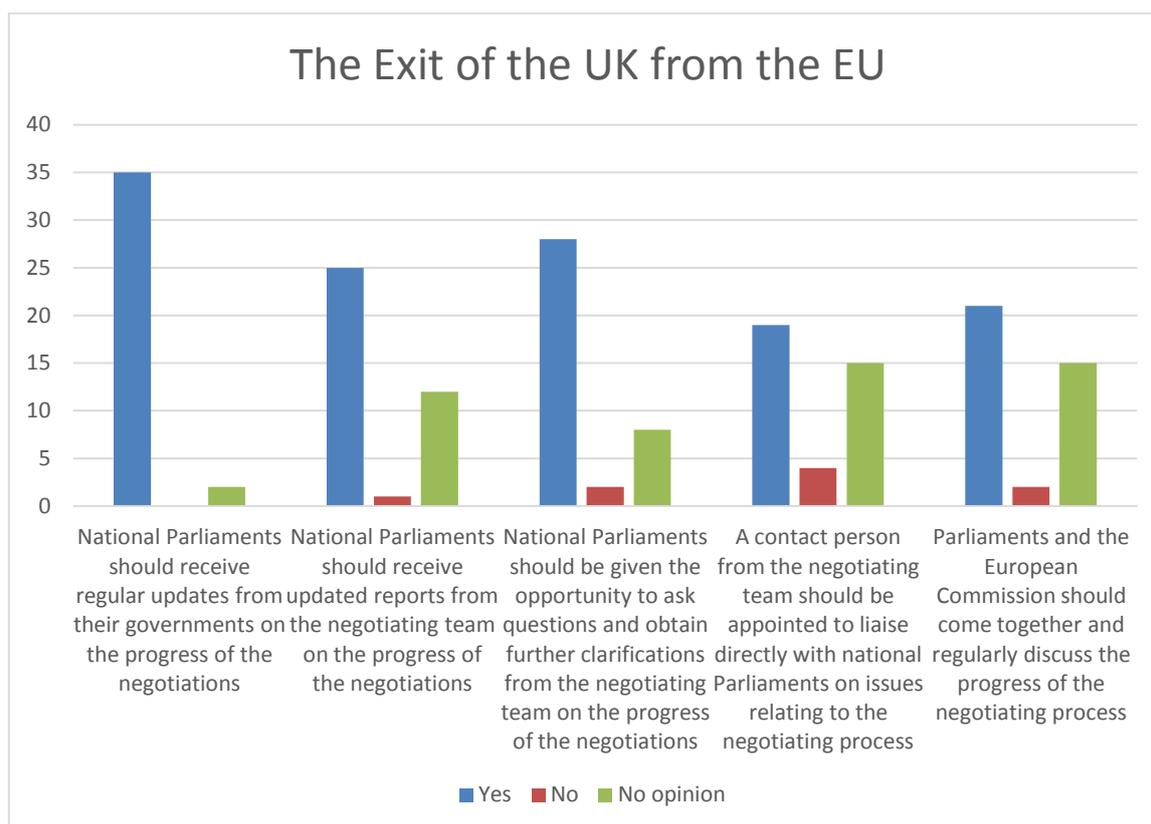
⁶ *Bundesrat* allemand, *Cortes Generales* espagnols, *Senato della Repubblica* italien, *Bundestag* allemand.

iii. Discussions au sein de la COSAC sur le processus de négociation concernant la sortie du Royaume-Uni de l'UE, et informations fournies aux parlements nationaux

On a également demandé aux parlements nationaux si l'évolution du processus de négociation devait figurer dans les réunions de la COSAC si le Royaume-Uni déclençait officiellement l'article 50 du TUE. La grande majorité des parlements / chambres ont convenu que ces développements devraient se refléter dans les travaux de la COSAC (32 sur 38). Parmi ceux-ci, 13 ont exprimé leur ferme accord. Cinq ont dit qu'ils n'étaient ni d'accord ni contre, et un n'était pas d'accord avec la déclaration.

En ce qui concerne le processus de négociation concernant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, tous les répondants sauf deux (35 sur 37 répondants) ont déclaré que les parlements nationaux devraient recevoir des mises à jour régulières de leurs gouvernements. De plus, une majorité (28 sur 38) a déclaré que les parlements nationaux devraient avoir la possibilité de poser des questions et d'obtenir d'autres précisions ou de recevoir des rapports actualisés (25) de l'équipe de négociation sur l'avancement des négociations. Douze parlements / chambres n'avaient pas d'opinion sur la question et l'un d'entre eux a déclaré qu'il n'y avait pas besoin de rapports à jour. Huit n'avaient aucune opinion sur la question et deux pensaient qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir d'autres précisions. Alors que dix-neuf répondants sur 38 pensaient également qu'une personne-ressource de l'équipe de négociation devrait être nommée pour assurer la liaison avec les parlements nationaux sur les questions relatives au processus de négociation, quatre ont pensé qu'il n'y avait pas besoin de cela et quinze n'avaient pas d'avis sur la question. En ce qui concerne la question de savoir si les parlements nationaux et la Commission européenne devraient se réunir et discuter régulièrement de l'évolution du processus de négociation, la position générale était positive (21 répondants sur 38). Le *Sénat belge* a expressément demandé que les négociations concernant le Brexit soient discutées entre les parlements nationaux et la Commission européenne dans le cadre de la COSAC. D'autre part, deux parlements / chambres pensaient que cela n'était pas nécessaire et quinze n'avaient pas d'opinion sur la question.

Le graphique suivant illustre le niveau d'importance que les parlements / chambres attribuent aux différentes options données concernant la manière dont les parlements nationaux devraient être informés du processus de négociation.



iv. Le Royaume-Uni quitte l'UE et les quatre libertés

Dans le prolongement de la déclaration de M. VERHOFSTADT selon laquelle « toute relation future entre la Grande-Bretagne et l'UE ne peut pas porter atteinte aux quatre libertés », on a demandé aux parlements nationaux si des discussions avaient eu lieu sur l'impact possible que l'accord avec le Royaume-Uni aurait pu avoir sur les quatre libertés. La majorité des parlements / chambres (24 répondants sur 38) avaient eu des discussions sur ce sujet. Parmi ceux-ci, neuf ont tenu des discussions en séance plénière et 19 dans des réunions de commission.

Un certain nombre de parlements / chambres ont fourni plus d'informations sur ces réunions, ainsi que sur les résultats des discussions tenues. Les *Cortes Generales* espagnols ont déclaré que des discussions ont eu lieu dans le cadre de la sous-commission sur les conséquences du Brexit et que l'achèvement de ses travaux était prévu pour le 30 juin 2017. Le *Folketing* danois a déclaré qu'une proposition de résolution individuelle sur les droits des citoyens avait été inscrite à l'ordre du jour de la session plénière d'avril.

Le *Sénat* français a discuté de l'impact possible sur les quatre libertés au sein du groupe mis en place pour suivre le Brexit, au cours duquel l'indivisibilité des quatre libertés a été réaffirmée. Dans la même veine, ont répondu l'*Assembleia da República* portugaise, le *Senato della Repubblica* italien, la *Chambre des Députés* du Luxembourg et l'*Assemblée nationale* française. La première a déclaré que la plupart des groupes parlementaires croyaient que la décision de rester membre du marché intérieur impliquait l'acceptation de l'ensemble des

quatre libertés tandis que cette dernière considérait la liberté de mouvement comme étant un des piliers du projet européen, et par conséquent inséparable des trois autres libertés.

La non-négociabilité et le respect des libertés fondamentales ont également été soulignés par le *Bundestag* allemand puis repris et développés par les *Országgyűlés* hongrois. Ce dernier a déclaré que l'approche de base de la CAE avait consisté à chercher un accord libre entre l'UE et le Royaume-Uni, qui respectait, *inter alia*, l'intégrité des libertés fondamentales, y compris les droits acquis des citoyens de l'UE vivant ou travaillant au Royaume-Uni. Les droits des citoyens de l'UE qui avaient déjà exercé leurs droits de libre circulation faisaient également l'objet de discussions au *House of Commons* britannique. Cela a fait l'objet d'un amendement au projet de loi sur l'Union européenne (avis de retrait)⁷.

Les *Houses of the Oireachtas* irlandais avaient traité cette question lors du colloque sur les affaires de l'UE qui s'est tenu en septembre 2016. On a conclu que des solutions étaient nécessaires pour résoudre des problèmes complexes, en particulier pour le statut de l'Accord du vendredi saint (Good Friday Agreement), mais qu'ils pourraient être difficiles à réaliser à court terme.

Au nom du Parlement européen, cinq commissions ont répondu. La commission AFCO a déclaré que les résultats des discussions sur les quatre libertés seraient publiés dans une résolution politique que le Parlement européen devrait adopter après la signature de l'article 50 du TUE, en présentant ses priorités et ses éventuelles lignes rouges compte tenu de son consentement au résultat de la procédure. La contribution suggérée des coordinateurs de la Commission du Marché intérieur et de la Protection des Consommateurs (IMCO) du Parlement européen à la résolution du Parlement européen sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE, dont l'un a souligné que « tout accord entre l'UE et le Royaume-Uni doit respecter pleinement l'intégrité et l'indivisibilité des quatre libertés fondamentales (...) qui sont (...) non négociables »; il a également mentionné l'intérêt mutuel de poursuivre une relation spéciale conformément à l'article 8 du TUE, « qui devrait inclure des dispositions concernant l'accès mutuel au marché des biens et des services, y compris dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles ». La Commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen (ECON) a conclu que le sujet avait été discuté indirectement avec la Commission et la BCE, mais qu'aucune discussion formelle n'était prévue avant le lancement des négociations. La Commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen (EMPL) a créé un groupe de travail sur le Brexit le 20 octobre 2016, qui a décidé de se concentrer sur trois priorités principales : la liberté de mouvement, la coordination des systèmes de sécurité sociale et les fonds européens liés à l'emploi et aux politiques sociales. La Commission des Transports et du Tourisme du Parlement européen (TRAN) a contribué à la résolution du Parlement européen sur le Brexit, qui a invité la Commission à s'attaquer à la liberté de circulation continue, à l'obligation de réciprocité inconditionnelle en matière d'accès mutuel aux marchés des transports, au besoin d'assurer le plein respect des droits des passagers de l'UE, et au financement ininterrompu des projets d'infrastructure convenus conjointement.

⁷ Au moment de répondre au questionnaire pour le 27^{ème} rapport semestriel de la COSAC, on ne savait pas encore si l'amendement serait adopté.

SECTION B : L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Interrogés sur la manière dont les parlements nationaux pourraient renforcer et promouvoir les quatre libertés, 20 parlements / chambres et le parti des verts du Parlement autrichien ont proposé que cela puisse être réalisé en discutant davantage de l'impact des quatre libertés sur les économies nationales. Dix-huit parlements / chambres ont déclaré que cela pourrait être réalisé en discutant de la façon dont les parlements nationaux pourraient assurer et promouvoir le développement des quatre libertés au cours des réunions de la COSAC, et 17 parlements / chambres pensaient que cela pourrait être réalisé en proposant des moyens par lesquels la Commission européenne et d'autres institutions européennes assurent le développement des quatre libertés. Seuls huit parlements / chambres pensaient effectuer des études d'impact sur les mesures législatives, en gardant à l'esprit que les quatre libertés contribueraient à les renforcer et à les promouvoir davantage. Sept parlements / chambres n'ont pas exprimé d'opinion sur la question. La Chambre britannique *House of Lords* a déclaré que, en tant que Chambre parlementaire d'un État membre qui avait choisi de quitter l'UE, il ne serait pas approprié de commenter.

En ce qui concerne le Programme de Travail de la Commission pour 2017, la grande majorité des parlements / chambres (30 des 37 répondants) l'ont discuté, la plupart (29 parlements / chambres) au niveau de commission et seulement une poignée (huit parlements / chambres) en session plénière.

L'*Assemblée nationale* française a souligné que le programme avait été transmis aux commissions sectorielles par la CAE. Le *Tweede Kamer* néerlandais a noté que le programme avait également été discuté lors d'une réunion avec le vice-président Frans TIMMERMANS. Le *Senato* italien a tenu des discussions sur le programme au niveau des commissions, avec la participation de toutes ses 14 commissions, et a terminé son travail par l'adoption d'une résolution de la CAE énumérant les priorités de la Commission des Affaires européennes pour 2017 qui a ensuite été transmise à la séance plénière. Les *Országgyűlés* hongrois ont également discuté de ce sujet au niveau de commission, et un avis sur les initiatives envisagées a été adopté suite à une réunion avec le Commissaire Tibor NAVRACSICS le 28 novembre 2016. Le *Riksdag* suédois a reçu des informations concernant le Programme de Travail de la Commission de la part du Ministre des Affaires et du Commerce de l'UE, Ann LINDE; la Commission des Affaires étrangères était en train de rédiger une déclaration sur le programme et d'autres commissions allaient soumettre leurs avis. Le gouvernement suédois a consulté la Commission des Affaires de l'UE et a reçu un mandat reflétant le point de vue suédois avant les réunions du Conseil des Affaires générales. Les *Cortes Generales* espagnols ont signalé que, alors que le programme de travail pour 2017 avait effectivement été discuté au sein du Bureau élargi du Comité mixte pour les Affaires de l'UE, aucune liste exhaustive de priorités sélectionnées n'avait été établie, les propositions étant sélectionnées sur une base *ad hoc* pour l'examen de subsidiarité, selon l'importance ou la sensibilité dont elles étaient traitées.

Seuls deux parlements / chambres n'ont pas tenu de discussions sur le programme de travail de la Commission. Cinq parlements / chambres supplémentaires n'avaient pas tenu de discussions sur ce sujet, mais la plupart d'entre eux avaient l'intention de le faire.

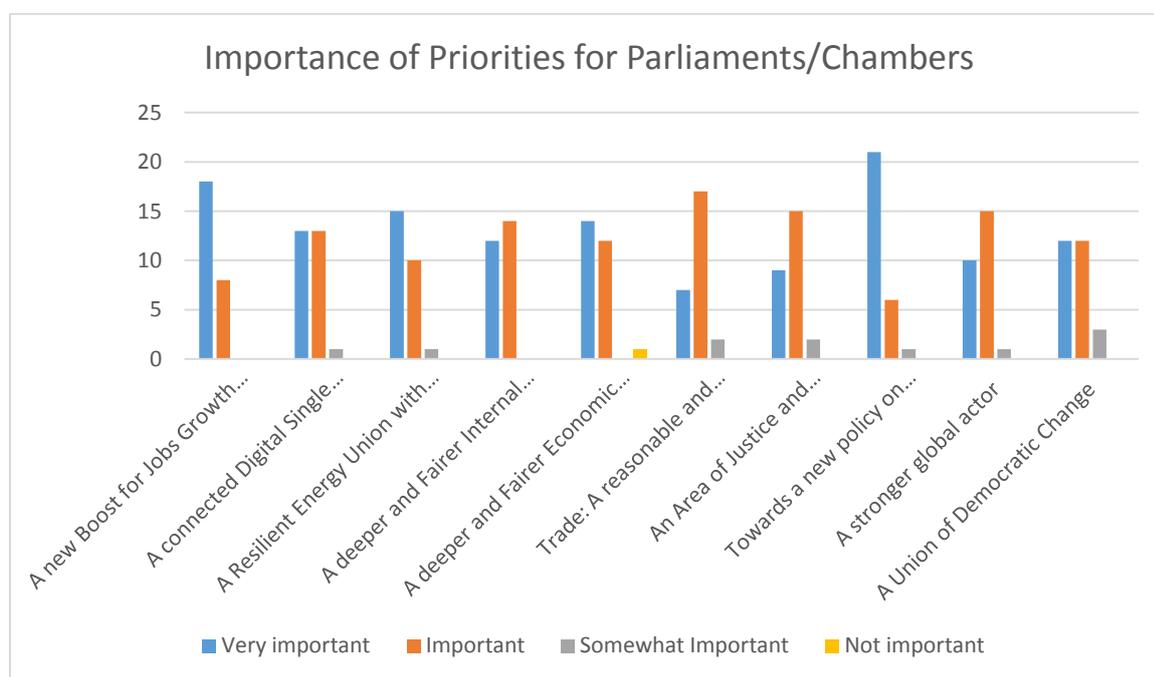
On a demandé aux parlements / chambres d'évaluer l'importance de chacune des dix priorités identifiées par la Commission, à savoir: un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et les investissements; un marché unique numérique connecté; une Union énergétique résiliente

dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique prospective; un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée; une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable; commerce: un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis; un espace de justice et des droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle; vers une nouvelle politique migratoire; une Europe plus forte sur la scène internationale; une union du changement démocratique.

Généralement, les parlements / chambres ont évalué chaque priorité comme étant « très importante » ou « importante ». « Vers une nouvelle politique migratoire » a été la plus choisie par la majorité des parlements / chambres (20 sur 27) qui ont répondu: « Très importante », alors que la priorité « Commerce : un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis » a été qualifiée d'« importante » par 17 répondants sur 24. Aucun parlement / chambre n'a considéré l'une des dix priorités en tant que « pas importante », à l'exception du *Folketing* danois pour ce qui est de la priorité intitulée, « une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable ».

L'*Eduskunta* finlandaise a répondu qu'elle n'était pas en mesure de procéder à un tel ordre de priorités, puisque « toutes les propositions faites par la Commission sont importantes, si non, elles ne devraient pas être faites ». Le *Riksdag* suédois a noté que son Parlement n'avait pas discuté « du programme de travail de manière à établir l'ordre de priorités parmi les différents thèmes ».

Le graphique suivant illustre le degré d'importance que les parlements / chambres assignent aux différentes priorités.⁸



Interrogés sur la manière dont les parlements nationaux pourraient promouvoir davantage le projet européen, la majorité des parlements / chambres (23 répondants) ont déclaré que cela pourrait être promu grâce à une meilleure coopération entre les parlements nationaux tout au

⁸ Alors que le Parlement autrichien a considéré la priorité « Commerce: un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis » comme étant « importante », le parti des Verts a estimé cette priorité comme étant « peu importante ».

long du processus législatif. Vingt et un parlements / chambres ont répondu que le projet européen pourrait être promu par un processus d'examen plus efficace tout au long du processus législatif, tandis que 13 parlements / chambres ont préféré la contribution accrue des citoyens européens aux actions de l'UE.

Certains autres parlements / chambres ont fourni des réponses alternatives. Le *Sénat* français a mentionné un droit d'initiative ou une « carte verte » et une réunion des parlements dans un format COSAC renforcé, regroupant toutes les formes de coopération existantes et se réunissant deux fois par trimestre. L'*Assembleia da República* portugaise a également proposé, au moment de rédiger ces lignes, un mécanisme similaire à la « carte verte » pour renforcer le rôle des parlements nationaux dans le développement de la politique et de la législation de l'Union européenne, basé sur la coopération interparlementaire, et a noté que le Portugal allait soumettre une proposition de « carte verte » relative à des domaines tels que la fiscalité et la transparence financière dans l'Union européenne. Les *Országgyűlés* hongrois ont proposé de mettre en place une communication régulière et claire sur le projet européen et le lien avec les citoyens de l'UE. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a proposé une promotion par des procédures simplifiées, ajoutant que son parti politique « AKEL Left New Forces » a déclaré que l'UE devrait changer de trajectoire et que la société, les personnes et l'environnement devraient être placés au centre des développements économiques et politiques. La *Camera Deputaților* roumaine a proposé de développer une série d'instruments afin de soutenir l'Union et de publier des documents politiques en soutien de l'UE ou de réagir aux actions contre l'UE, de s'engager dans des débats sur ce sujet au niveau national et au niveau européen et d'assurer l'accès des citoyens à l'information, tout en répondant rapidement aux *fake news* ou aux actions anti-UE, et en prenant notes de toutes les demandes des citoyens concernant les politiques de l'Union et en les transposant en législation ou en action politique. La *Camera Deputaților* a également suggéré de lutter contre les tendances anti-UE et surtout contre les mouvements populistes en utilisant des moyens parlementaires. Le Parlement européen a suggéré que le renforcement du dialogue entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur les questions européennes pourrait également constituer un moyen important de promouvoir le projet européen.

L'*Eduskunta* finlandaise, d'autre part, a souligné que les parlements nationaux sont, par définition, neutres pour ce qui est des questions que les membres parlementaires devront trancher.

En tant que note générale sur la section, le *Senato della Repubblica* italien a également mentionné l'adoption du Livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne, affirmant que cela offrait une nouvelle opportunité aux parlements nationaux, tout en permettant à la COSAC de tenir des discussions franches et ouvertes sur les voies à suivre en ce qui concerne le processus d'intégration de l'Union européenne.

CHAPITRE 3 : LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC ET LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS, ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE RETOUR ET DE RÉADMISSION HUMAINE ET EFFICACE

La section A du chapitre 3 présente le travail accompli, les discussions tenues et les positions dans les parlements nationaux sur les questions relatives aux migrations et à la traite des êtres humains, et analyse les progrès de l'examen effectué par ces mêmes parlements.

La section B du chapitre 3 explore si les parlements nationaux ont examiné les propositions de politiques de retour et de réadmission et s'ils estiment que le cadre actuel réduit efficacement le trafic de migrants.

SECTION A : ANALYSE DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU CONTRÔLE PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX

Une grande majorité des parlements / chambres (36 répondants sur 38) ont tenu un débat sur les pressions migratoires auxquelles sont confrontées les États membres proches de la Méditerranée et de la route des Balkans, plus précisément, sur la pression sans précédent pour fournir une aide humanitaire aux personnes en détresse, tout en protégeant les frontières extérieures contre des criminels potentiels et des infiltrations terroristes. Seuls deux parlements / chambres (le *Národná Rada* slovaque et la *Camera Deputaţilor* roumaine) n'ont pas tenu un tel débat.

Parmi les premiers, neuf parlements / chambres ont tenu un débat en plénière; 15 ont tenu des débats en commission et 12 ont tenu des débats aux deux niveaux. L'*Assembleia da República* portugaise a également organisé une conférence intitulée « Réfugiés et migration: prévention des conflits et solutions durables ». Le Parlement européen a tenu des débats à la fois en plénière et au niveau de commission, en plus d'avoir organisé des auditions régulières et des échanges de points de vue avec les principales parties prenantes; du travail législatif sur les instruments connexes; et la Résolution du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et la nécessité d'adopter une approche globale de l'UE en matière de migration⁹.

Interrogés sur les principales routes migratoires nécessitant une attention particulière au niveau de l'UE, la grande majorité des parlements / chambres (20 répondants sur 35), en plus de deux Commissions LIBE et AFET du Parlement européen, ont déclaré que les deux routes nécessitaient une attention égale. À cela peuvent s'ajouter le *Seimas* lituanien et le *Saeima* letton qui ont toutefois nuancé leur position. Tout en soutenant la nécessité de se concentrer sur les deux routes, le premier a également souligné l'importance que peuvent jouer de nouvelles routes migratoires passant par le nord, tandis que le deuxième, a souligné la nécessité d'attirer l'attention sur la route traversant les frontières de l'Est. Le *Sejm* polonais partage cette dernière constatation.

Quatre parlements / chambres ont signalé seulement la voie méditerranéenne, et un seul la route des Balkans. Un petit nombre de parlements / chambres a fourni des alternatives. L'*Eduskunta* finlandaise n'a pas choisi, affirmant qu'une telle hiérarchisation n'était pas possible, ni même raisonnable, car « les crises humanitaires et autres doivent être abordées chaque fois qu'elles se produisent, quels que soient le moment ou le lieu où elles surviennent ». Le *Riksdag* suédois et les *Cortes générales* espagnols ont souligné que leurs parlements respectifs n'avaient pas examiné la question et ne pouvaient donc pas exprimer leur opinion sur la question. Les Commissions AFET et DEVE du Parlement européen ont souligné que les voies légales et sécuritaires pour les migrants et les réfugiés sont la meilleure façon de lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants, et ont demandé dans un rapport conjoint intitulé « Comment traiter la question des réfugiés et des migrations: le rôle de l'action extérieure de l'UE », de continuer le travail au niveau de l'UE pour ce qui est de la

⁹ [P8_TA\(2016\)0102](#)

mise en place et du renforcement des voies légales qui seraient complémentaires à la relocalisation¹⁰.

Interrogés sur la question de savoir s'ils avaient discuté du plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants¹¹, 17 des 20 parlements / chambres ont répondu dans l'affirmative. Onze parlements / chambres ont examiné les rapports sur l'évaluation des mesures prises par les États membres pour se conformer à la directive 2011 / 36 / UE; ¹² sur l'évaluation de l'impact du droit national existant, avec la possibilité d'établir comme infraction pénale l'utilisation des services visant à exploiter le trafic de migrants;¹³ et sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains.¹⁴

Douze parlements / chambres ont discuté de la stratégie de l'UE en matière d'éradication de la traite des êtres humains. Enfin, seuls six parlements / chambres ont discuté du rapport d'Europol sur le trafic de migrants dans l'UE.

Interrogés sur la question de savoir si leur commission compétente en la matière avait maintenu un dialogue ouvert et continu avec le Ministre chargé de la traite des êtres humains et du trafic de migrants, la moitié des parlements / chambres interrogés (18 sur 36) ont déclaré qu'ils l'avaient fait régulièrement, alors que l'autre moitié (17 sur 36) a répondu que ce dialogue était parfois soutenu. Un seul parlement / chambre a répondu ce dialogue n'était pas soutenu.

En ce qui concerne le dixième anniversaire de la journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains, sept parlements / chambres ont organisé des activités ou des séances d'informations portant directement sur la traite et le trafic des êtres humains, et sept autres ont eu des entretiens avec des représentants de principales organisations nationales. Quatre parlements / chambres ont tenu des réunions avec des représentants d'institutions ou d'agences européennes de premier plan. Deux parlements / chambres ont élaboré un rapport détaillant les initiatives nationales visant à lutter contre la traite et le trafic des êtres humains, et deux autres répondants ont rédigé un rapport sur la législation transposée ou adoptée à l'échelle nationale. Seul un parlement / chambre a inclus la journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains dans le calendrier parlementaire, et a tenu un débat en séance plénière.

Certains autres parlements / chambres ont tenu d'autres activités ou initiatives pour commémorer la journée. Le *Sénat* français a publié un rapport et a tenu un débat sur le sujet, tandis que les *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandais ont tenu une Conférence interparlementaire sur la traite des êtres humains en mars 2016, lors de leur dimension parlementaire de la Présidence de l'UE. La chambre britannique, *House of Commons*, n'avait

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2017-0045&language=EN>

¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015 - 2020) (COM (2015) 285).

¹² Rapport de la Commission évaluant dans quelle mesure les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 2011 / 36 / UE (COM (2016) 722).

¹³ Rapport de la Commission évaluant l'incidence sur la prévention de la traite des êtres humains des législations nationales en vigueur qui érigent en infraction pénale le fait de recourir aux services faisant l'objet de l'exploitation liée à la traite des êtres humains (COM (2016) 719).

¹⁴ Rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (COM (2016) 267).

pas marqué la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains, mais la Commission des Affaires intérieures a rencontré le Commissaire britannique responsable de la lutte contre l'esclavage et les Ministres du gouvernement britanniques, tout en suivant de très près ce domaine. La *Chambre des Députés* du Luxembourg a procédé à un échange de points de vue sur le sujet dans le cadre de sa Présidence du Benelux. Le *Seimas* lituanien a signalé que la Commission des droits de l'homme tenait une fois par an une réunion avec des représentants de principales institutions nationales et des ONG, et discutait de la situation de la traite des êtres humains en Lituanie, ainsi que du rapport annuel établi par le Ministère de l'Intérieur sur la mise en œuvre du plan d'action contre la traite des êtres humains.

SECTION B : RETOUR ET RÉADMISSION

i. Propositions politiques de retour et de réadmission

La Commission européenne a proposé plusieurs initiatives visant à combattre et à perturber le modèle commercial des trafiquants de migrants et d'êtres humains. Le plan d'action de l'UE sur le retour (2015) et les accords de réadmission de l'UE négociés avec des pays tiers sont des actions européennes importantes visant à aborder les migrations de manière systématique et à dissuader les migrants potentiels en situation irrégulière. Dans ce contexte, les parlements / chambres ont été invités à fournir des informations sur l'issue de leurs discussions sur les différents documents pertinents.

Dans plusieurs des Parlements / Chambres répondants des discussions ont eu lieu à propos de la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur un document de voyage européen pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹⁵ (24 sur 30) et sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le plan d'action de l'UE sur le retour¹⁶ (22 sur 30). Un peu plus de la moitié des parlements / chambres ayant répondu (16 sur 30) avaient déjà discuté de la déclaration et du plan d'action du sommet de La Valette sur la migration 2015 et de la communication sur l'évaluation des accords de réadmission de l'UE 2011¹⁷.

Le *Nationalrat* autrichien et le *Bundesrat* ont précisé que des discussions avaient eu lieu à plusieurs reprises sur toutes ces questions, mais pas sur ces documents en tant que tels. Au *Senát* tchèque, bien que les documents n'aient pas été discutés en soi, ils étaient utilisés comme sources d'informations dans d'autres débats. Au *Sénat* belge, ces documents ont simplement été transmis aux Commissions compétentes, et la Commission consultative fédérale des Affaires européennes a tenu des discussions régulières sur ces sujets spécifiques.

Le *Riksdag* suédois a discuté des documents au sein des commissions parlementaires responsables; il a également expliqué que tous les documents de l'UE inscrits à l'ordre du jour du Conseil ont été traités par la Commission des Affaires de l'UE où le gouvernement a demandé à chaque fois un mandat de la Commission pour pouvoir prendre position au Conseil des ministres.

¹⁵ COM (2015) 668

¹⁶ COM (2015) 453

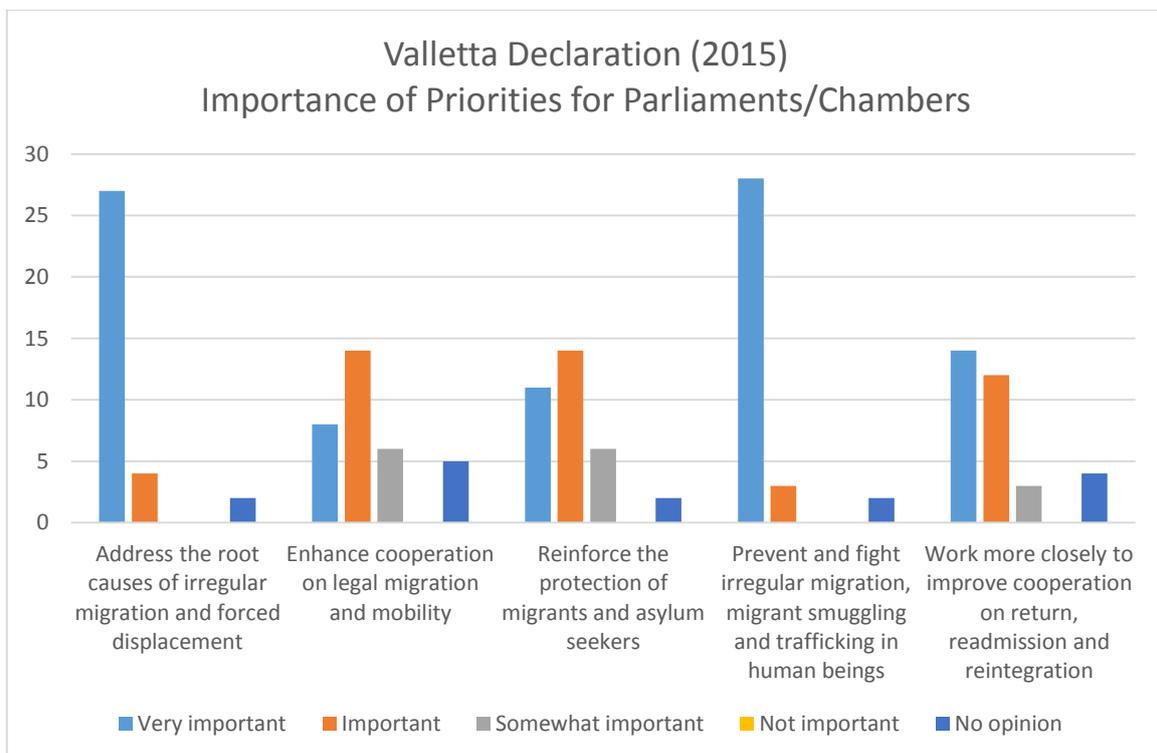
¹⁷ COM (2011) 76

Étant donné que la communication de la Commission de 2011 sur l'évaluation des accords de réadmission de l'UE remonte à 5 ans, tous les parlements / chambres, sauf un, ont convenu que la Commission devrait procéder à un nouveau processus d'évaluation (26 sur 27), mais il n'y avait pas de consensus sur sa fréquence: 10 des parlements / chambres ayant répondu ont exprimé leur préférence pour les évaluations effectuées chaque année, tandis que 9 des répondants ont opté pour des évaluations réalisées une fois tous les trois ans. Seuls quatre répondants ont opté pour une période de cinq ans. L'*Eduskunta* finlandaise a dit qu'un calendrier spécifique était inutile et que la Commission devait avoir une évaluation à jour à tout moment. Les groupes des Verts du *Nationalrat* autrichien et du *Bundesrat* ont suggéré que l'évaluation devrait également inclure l'impact des accords de partenariat économique et des accords commerciaux.

ii. Actions prioritaires fondées sur la déclaration et sur le plan d'action de La Valette

Le sommet de La Valette sur la migration a reconnu que la migration est une responsabilité partagée par les pays d'origine, de transit et de destination. Conscient de l'importance stratégique de maintenir un dialogue ouvert et mutuel avec les pays tiers, la Déclaration de La Valette (2015) a réaffirmé l'importance de renforcer la coopération afin de garantir que le retour et la réinsertion durable des migrants en situation irrégulière respectent la dignité humaine et le principe de *non-refoulement*. Les dirigeants participant au sommet ont adopté une déclaration politique et un plan d'action.

On a demandé aux parlements / chambres d'évaluer les actions proposées et indiquer dans quelle mesure elles reflètent les priorités nationales dans ce domaine. Le graphique suivant illustre le degré d'importance que les parlements / chambres assignent aux différentes priorités.



La prévention et la lutte contre la migration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic de migrants ont été sélectionnés comme les priorités les plus élevées. La majorité des parlements / chambres les ont décrites soit comme une action prioritaire très importante (28 sur 33), soit comme une action prioritaire importante (3 Parlements / Chambres); deux répondants ont indiqué ne pas avoir d'opinion sur la question.

Cette action a été suivie de près par la priorité d'adresser les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, avec la plupart des répondants (27 sur 33) la considérant très importante, quatre comme importante, et deux répondants ayant indiqué ne pas avoir d'opinion sur la question.

Le fait de travailler plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réinsertion a été choisi comme la troisième priorité la plus importante sur la liste des actions prioritaires des parlements / chambres qui ont répondu: un peu moins de la moitié des parlements / chambres l'ont décrite en tant qu'action très importante (14 sur 33), environ un tiers l'ont décrite comme étant une priorité importante (12 sur 33), alors que trois l'ont décrite comme plutôt importante; quatre répondants ont indiqué ne pas avoir d'opinion sur la question.

Le renforcement de la protection des migrants et des demandeurs d'asile a été considéré comme une priorité très importante par un tiers des répondants (11 sur 33), importante par près de la moitié d'entre eux (14 sur 33), relativement importante par six, et deux répondants ont indiqué ne pas avoir d'opinion.

L'amélioration de la coopération en matière de migration légale et de mobilité a été la dernière priorité sur la liste des actions prioritaires. Huit répondants sur 33 ont considéré que la priorité était très importante, 14 ont dit que c'était une priorité importante et 6 relativement importante. Cinq répondants ont indiqué ne pas avoir d'opinion sur la question¹⁸.

Sur une note générale, l'*Eduskunta* finlandaise a souligné qu'établir une liste de priorités n'avait aucun sens, car toutes les mesures étaient nécessaires à un degré variable, selon le cas. Alors que le Parlement autrichien a indiqué qu'il considérerait toutes ces actions comme très importantes, le groupe des Verts les considéraient comme un peu importantes et a souligné que l'accent devrait être mis sur un système commun d'asile de l'UE avec des quotas contraignants.

iii. Ratification des accords bilatéraux de réadmission avec les pays tiers

Un tiers seulement des parlements / chambres qui ont répondu ont indiqué qu'ils devaient ratifier des accords bilatéraux de réadmission signés avec des pays tiers; la majorité des répondants (19 sur 36) ont souligné qu'ils n'avaient aucun rôle et cinq ont mentionné qu'ils n'étaient pas au courant.

¹⁸ Le parti politique « AKEL Left New Forces » du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a différencié sa position; il a envisagé à la fois de renforcer la coopération en matière de migration légale et de mobilité, et de renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile, deux priorités jugées très importantes; l'autre priorité de travailler de manière plus étroite afin d'améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réinsertion a été considéré comme pas important.

La chambre britannique, *House of Commons*, a expliqué que le gouvernement a ratifié les accords internationaux, mais qu'il ne pouvait pas faire cela avant la déposition de ces documents au Parlement pour 21 jours de séance. Chaque Chambre du Parlement a pu s'opposer à la ratification pendant cette période.

L'*Eerste Kamer* néerlandais a déclaré qu'il n'y avait pas d'aperçu disponible des accords de réadmission bilatéraux signés et que la participation de la Chambre dépendait de la forme des accords: le Parlement devait être formellement impliqué si l'accord était (faisait partie) d'un traité ou ne devait pas être directement impliqué si l'accord était sous la forme d'un mémorandum d'accord. Le *Saeima* letton a répondu qu'il n'a pas conclu d'accord de réadmission et a mentionné que la ratification dépendait du type d'accord – soit un accord gouvernemental, soit un accord de l'État.

Le *Seimas* lituanien a souligné que, depuis 1995, la Lituanie avait signé 24 accords de réadmission avec 25 pays, parmi lesquels l'Ukraine, la Russie, la Moldavie, l'Arménie et le Kazakhstan (cette dernière a été modifiée pour la dernière fois en 2012 et les modifications de l'accord étaient en vigueur en ce moment là). En outre, selon les informations fournies, la Lituanie avait également rédigé des accords avec le Kosovo, le Vietnam, la Thaïlande et l'Ouzbékistan.

Le *Senát* tchèque a mentionné que des accords ont été signés avec la Croatie, le Canada, la Moldavie, le Vietnam, la Suisse, l'Arménie, le Kosovo et le Kazakhstan. Le *Nationalrat* autrichien et le *Bundesrat* ont signé des accords de réadmission avec le Kosovo, le Nigéria et la Tunisie. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a déclaré que des accords ont été conclus avec la Russie et la Serbie, alors que le *Národná rada* slovaque a fait référence aux accords conclus avec l'Albanie, le Monténégro, la Géorgie, l'ARYM, la Moldavie, la Serbie et l'Ukraine.

La *Chambre des Députés* du Luxembourg a répondu que, dans le cadre du Benelux, des accords de réadmission avaient été conclus avec les pays suivants: France, Autriche, Allemagne, Slovénie, Roumanie, Bulgarie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Croatie, Hongrie, Slovaquie, Serbie, Monténégro, Suisse, Bosnie-Herzégovine, FYROM, Arménie, Kosovo. La *Chambre des représentants* belge a également évoqué un accord conclu avec le Kosovo en 2013 dans le cadre du Benelux.

Les *Országgyűlés* hongrois ont déclaré que les accords bilatéraux de réadmission ont été essentiellement ratifiés par le Parlement avant l'adhésion de la Hongrie à l'UE ou avant l'adhésion à l'UE du pays en question.

Le *Bundestag* allemand a publié une liste des accords signés et de la situation actuelle¹⁹. Les *Houses of the Oireachtas* irlandais ont déclaré qu'ils n'avaient ratifié aucun accord.

19

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html>

iv. L'incidence du cadre actuel sur le trafic de migrants illégaux

Les parlements / chambres ont été invités à indiquer si les accords de retour et de réadmission, d'une part, et les migrations légales d'autre part, pouvaient effectivement dissuader les passages illégaux et contribuer ainsi à perturber les modèles d'affaires criminels.

Moins de la moitié des parlements / chambres (13 sur 31) ont dit que les accords de retour et de réadmission pouvaient avoir un effet dissuasif. Environ un tiers des répondants ont répondu qu'ils n'étaient ni d'accord ni contre ce point de vue; cinq parlements / chambres étaient tout à fait d'accord, tandis que deux autres et le parti politique « AKEL Left New Forces » du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote étaient en désaccord.

La moitié des 32 répondants étaient d'accord avec l'idée que la migration légale pouvait efficacement agir comme moyen de dissuasion pour les passages illégaux, alors que plus d'un tiers n'était ni d'accord ni contre. Seuls trois parlements / chambres étaient contraire à ce point de vue, et deux étaient tout à fait d'accord.

Tous les parlements / chambres qui ont répondu, à l'exception de deux, ont exprimé leur accord avec l'idée d'une augmentation des mesures harmonisées au niveau de l'Union en ce qui concerne la traite des êtres humains (25 sur 27) et en ce qui concerne les accords relatifs au trafic de migrants, au retour et à la réadmission des migrants (24 sur 26). Le parti politique « AKEL Left New Forces » du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, et cinq autres répondants, n'était pas d'accord.

Le *Poslanecká sněmovna* tchèque a mentionné qu'il n'avait pas d'avis clair sur la traite des êtres humains et sur le trafic de migrants.

Le *Senát* tchèque a souligné que des mesures harmonisées accrues pourraient dans certains cas être contreproductives. Il a mentionné des négociations lentes menées au niveau de l'UE avec des pays tiers en matière de retour et de réadmission, ce qui a abouti dans le passé au blocage des négociations bilatérales des États membres de l'UE les plus touchés.

Le *Senat* polonais a souligné qu'il s'est focalisé principalement sur des mesures visant à lutter contre le trafic de migrants et a soutenu des efforts dont le but était de faire une proposition de compromis permettant la participation volontaire des États membres de l'UE basée sur la solidarité. Il a déclaré qu'il avait également soutenu les propositions concernant la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les mesures destinées à contrôler les personnes traversant les frontières de l'UE, même en cas d'absence d'obligation de visa. Le *Senat* a reconnu la nécessité de réformer le système de droit d'asile commun européen, y compris la création d'une Agence européenne pour l'asile.

L'*Assemblée nationale* française a souligné que le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes devrait consacrer des ressources substantielles aux opérations de retour et à la phase préparatoire, en facilitant le processus d'obtention du *laissez-passer* consulaire. Le *Vouli ton Ellinon* grec a souligné qu'il n'existait aucun mécanisme efficace pour surveiller et assurer la bonne mise en œuvre des accords de réadmission par les pays d'origine et de transit.

La chambre britannique, *House of Commons*, a souligné que, compte tenu de la position du Royaume-Uni, elle n'était pas en mesure de répondre à ces questions, mais a souligné

l'importance constante de la coopération internationale et a fait référence au rapport de la Commission des Affaires intérieures sur la crise de la migration²⁰.

L'*Eduskunta* finlandaise a répondu que les discussions sur les accords de retour et de réadmission et en matière de migration légale pour dissuader le franchissement illégal étaient en cours. La question au tour des mesures harmonisées sur la traite des migrants, ainsi que celle de la traite des êtres humains et des accords de retour et de réadmission, ont été toutes jugées contentieuses. Le *Sénat* belge a choisi de ne pas exprimer d'avis sur la nécessité de prendre des mesures harmonisées sur le trafic de migrants, car la définition de « trafic de migrants » n'était pas vraiment claire.

Le *Eerste Kamer* néerlandais a expliqué que bon nombre des questions susmentionnées ont été discutées au niveau de commission et avec le gouvernement, mais le Sénat n'avait pas de position sur ces questions spécifiques. Le *Bundestag* allemand a répondu qu'il n'avait pas de position formelle sur l'évaluation des accords de réadmission de l'UE, sur le plan d'action du sommet de La Valette, sur les accords de retour, de réadmission et en matière de migration légale dont le but est celui de dissuader les passages illégaux ou sur la nécessité d'avoir des mesures harmonisées sur la contrebande de migrants, la traite des êtres humains et les accords de retour et de réadmission. En ce qui concerne les mesures harmonisées, les *Cortes Generales* espagnols ont également précisé qu'aucun débat spécifique n'avait encore eu lieu.

²⁰ <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/24/2402.htm>