

Document de référence pour la session « *Organisation et coopération du contrôle parlementaire* »
Réunion des présidents de la COSAC, lundi 8 février 2016, 9h00-10h30.

Contrôle parlementaire – l'exemple du règlement Europol

Au cours de la réunion des présidents de la COSAC, une présentation sera donnée sur l'organisation et la coopération au niveau du contrôle parlementaire. Cela sera fait sur la base d'une étude de cas utilisant le règlement Europol comme exemple concret. Le document de référence fournit des informations concernant cette étude de cas pour faciliter le débat.

Objectif de la session : échanger bonnes pratiques et instruments directs et indirects utilisés par les parlements nationaux pour contrôler et influencer le processus décisionnel de l'UE. Apprendre et échanger les vues sur la façon dont les parlements nationaux coopèrent entre eux et avec le Parlement européen.

Agences européennes et parlements nationaux

Au cours de la LII COSAC qui a eu lieu en décembre 2014 à Rome, la présidence du parlement italien a placé le sujet des agences européennes et des parlements nationaux à l'ordre du jour. Selon les contributions (entre autres) de la COSAC, il a été conclu que:

4.2. La COSAC note que certains parlements ou chambres expriment leur inquiétude au sujet du rôle et du fonctionnement de certaines agences européennes, en particulier du **manque de surveillance adéquate**, de la gouvernance et de la responsabilité, le risque que les intérêts sectoriels s'emparent de l'agence, l'inutilité ou l'inefficacité budgétaire des agences, leur prolifération et une possible redondance de leurs activités, et l'urgence de donner à ces sujets une attention plus importante et transparente avant que de nouvelles agences ne soient proposées ou créées.

4.4. La COSAC doute de la pertinence des mécanismes actuels censés rendre les agences responsables devant le Parlement européen, **bien qu'il soit essentiel que des instruments permettant aux parlements nationaux de contrôler de telles agences soient étudiés**. Le problème du (manque de) contrôle démocratique sur les agences européennes reste d'actualité, y compris dans le règlement Europol.

Contexte du règlement Europol

L'implication du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'évaluation et le contrôle des activités d'Europol est décrite à l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. D'après l'article 88.2, « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol (...). Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux. »

Europol est le service répressif de l'Union européenne assistant les États membres dans leur lutte contre la criminalité internationale grave et le terrorisme, en recueillant, analysant et partageant des informations. Avec l'augmentation constante des compétences d'Europol après Lisbonne, le besoin pour plus de responsabilité, de protection des données et de légitimité augmente également. Le projet de règlement de la Commission de mars 2013 visait initialement à la fusion entre Europol et le CEPOL en une agence unique, tout en renforçant l'échange obligatoire d'informations auprès des centres de données et des autorités, et un nouveau régime de protection des données de la vie privée dans sa conception. La fusion proposée entre les deux agences a provoqué de telles résistances qu'elle a été abandonnée. Au printemps 2014, le Conseil et le Parlement européen se sont prononcés sur le projet de texte. Les deux institutions ont affaibli les compétences proposées pour Europol. Le Parlement européen a fortement préconisé de meilleures règles de protection des données.

L'un des principaux sujets de la discussion au cours de la phase de négociations en trilogue était la question de la responsabilité démocratique de l'Agence à l'égard des États membres et des parlements. Là où le Conseil prévoyait un petit rôle pour le Parlement européen, ce dernier a préconisé un fort contrôle parlementaire, avec les parlements nationaux. Cela serait la tâche du nouveau groupe à mettre en place, le Groupe de contrôle parlementaire conjoint (en anglais Joint Parliamentary Scrutiny Group). Un compromis final entre le Conseil et le Parlement européen a été atteint le 26 novembre 2015. La commission LIBE a accepté le texte du projet de règlement le 30 novembre. L'article 53 du projet de règlement prévoit que le Parlement européen et les parlements nationaux donneront forme ensemble au Groupe de contrôle parlementaire conjoint. Tel est donc le défi du Parlement européen et des parlements nationaux pour les prochains mois.

Moments clé dans le processus décisionnel de l'UE

- 27 mars 2013:** La Commission adopte la proposition [COM\(2013\)173](#) / 2013/0091(COD) RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI
- 21 mai 2013: Renvoi en commission au Parlement européen, 1re lecture
- 6 juin 2013: Discussion du Conseil
- 25 février 2014:** Parlement européen [avis 1re lecture](#), approuvé avec amendements
- 3 mars 2014: Discussion du Conseil
- 20 mai 2014: Position de la Commission sur les amendements du Parlement européen en 1re lecture
Accord partiel
- 5 juin 2014: Discussion du Conseil
- 24 septembre 2014:** Ouverture des négociations interinstitutionnelles après la 1re lecture
- Oct. 2014 - Nov. 2015: Au total 10 négociations en trilogue (Commission, Parlement européen, Conseil)
- 26 novembre 2015:** Accord sur le projet entre le Conseil et le Parlement européen
- 30 novembre 2015: Le Parlement européen [vote](#)
Adopte le texte de compromis accepté au cours des institutions interinstitutionnelles
- 4 décembre 2015:** Le Conseil [approuve](#) le texte de compromis sur le règlement Europol
- prochaines étapes: début d'une révision juridico-linguistique avant adoption formelle e l'avis du Conseil en première lecture
- Avril 2016: Vote en seconde lecture en session plénière du Parlement européen

Activités des parlements nationaux

Examiner et contrôler la position du gouvernement national dans les négociations européennes au Conseil, telles sont les principales tâches des parlements nationaux. Les parlements nationaux disposent de nombreux instruments *indirects* pour mener à bien ces tâches, par exemple des questions écrites ou orales, des débats avec le ministre, des auditions, le devoir du ministre de rapporter au parlement avant ou après les réunions du Conseil. Depuis le traité de Lisbonne, le parlement national peut également s'engager *directement* dans le processus de décision de l'UE ou dans le dialogue politique. En outre, les parlements ont développé des procédures et des instruments pour la coopération interparlementaire, telles que les conférences, les réunions et l'IPEX, la plateforme digitale pour l'échange interparlementaire européen. Plusieurs parlements nationaux ont introduit des instruments informels complémentaires pour augmenter l'influence parlementaire sur la politique européenne, instruments qui ne sont pas strictement prévus par le traité de Lisbonne.

IPEX a été utilisé pour l'aperçu ci-dessous des instruments utilisés par les parlements nationaux pour influencer le règlement Europol.

Cat. 1 : Avis motivés (questions de subsidiarité)

Allemagne

- i. Bundesrat : 07/06/2013 [Avis motivé](#) envoyé (n'est pas conforme au principe de subsidiarité ni à celui d'attribution), 28/11/2013 Réponse de la Commission européenne.

Espagne

- i. Cortes Generales : 07/05/2013 La commission pour l'UE nomme un rapporteur pour le contrôle de la subsidiarité. 18/06/2013 Avis motivé : non conforme à la subsidiarité et à la proportionnalité en raison de la fusion Europol-CEPOL.

Belgique

- i. Chambre des Représentants : 19/06/2013 [Avis motivé](#) envoyé (non conforme à la subsidiarité), 24/09/2013 [Réponse](#) de la Commission européenne.

Cat. 2 : Contrôle de subsidiarité : pas de problème

Suède

- i. Parlement : 16/05/2013 Conforme à la subsidiarité.

Slovénie

- i. Assemblée nationale : 07/06/2013: La commission des Affaires européennes adopte l'avis suivant : ne soutient pas le règlement, la fusion peut affecter de manière négative les coûts et la qualité (passé aux commissions internes, pas au Parlement européen, Conseil ou à la Commission européenne selon IPEX).

Pologne

- i. Sénat : 12/06/2013 Contrôle de subsidiarité: pas de violation.

Portugal

- i. Assembleia da República : 18/06/2013 la Commission des Affaires européennes ne voit pas de problème de subsidiarité.

Roumanie

- i. Chambre des Députés: 27/06/2013: Contrôle de subsidiarité: pas de violation. 03/07/2013: Avis final envoyé, 07/11/2013 Réponse de la Commission européenne

Lituanie

- i. Seimas: 19/03/2014 La commission des Affaires légales contrôle la subsidiarité: pas de violation.

Cat. 3 : Dialogues politiques

Italie

- i. Sénat: 24/07/2013 dialogue politique : soutient la proposition
- i. Chambre des Députés: 15/10/2013 Communication et dialogue politique avec le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne : avis favorable si les instruments et procédures de l'implication des parlements nationaux sont clarifiés.

République tchèque

- i. Sénat: 21/08/2013 Adopte [résolution](#)/dialogue politique (Ne soutient pas la fusion, plus d'influence parlementaire). 20/01/2014 [Réponse](#) de la Commission européenne

Pays-Bas

- i. [Sénat](#): 08/10/2013 | Dialogue politique avec la Commission européenne (inquiétudes sur les coûts & la qualité de la formation), 01/04/2014 Réponse de la Commission européenne. 16/12/2013 Contribution écrite pour demande d'information de la part de l'eurodéputé rapporteur, M. Diaz de Mera.

France

- i. Assemblée nationale: 20/12/2013 [Résolution](#)

Royaume-Uni

- i. Chambre des Lords : 03/12/2014 Dialogue politique avec la Commission européenne (et le Parlement européen & Conseil): inquiétudes concernant les nouveaux amendements non-flexibles à l'examen parlementaire de la proposition Europol.
- i. Chambre des Communes : 26/11/2014 : Dialogue politique avec la Commission européenne (et le Parlement européen & Conseil) : inquiétudes concernant les prescriptions de grande portée pour le groupe de contrôle parlementaire pour Europol.

Chypre

- i. Chambre des Représentants : 19/11/2015 Dialogue politique concernant le Groupe de contrôle parlementaire conjoint dans les activités d'Europol

Cat. 4 autres :

Lituanie

- i. Seimas: 28/01/2014: [Lettre](#) au Parlement européen de la commission de la Défense, Affaires étrangères. 02/04/2014: Avis de la commission des Affaires européennes : l'engagement des parlements nationaux doit être garanti.

Irlande

- i. Parlement irlandais : Contrôle 11/12/2013 – 28/10/2015,
11/12/2013: la proposition garantit le contrôle, demande à être tenu au courant des avancées.
03/12/2014: la proposition garantit le contrôle, demande à être tenu au courant des avancées.
21/10/2015: la proposition garantit le contrôle, demande des mises à jour de la part du trilogue.

Pays-Bas

- i. Chambre des Représentants: lettre au rapporteur du Parlement européen, présidence de la Commission européenne et du Conseil 12/02/2015 : soutient le principe du Groupe de contrôle parlementaire conjoint, mais pas trop de détails dans le règlement lui-même
04/11/2015: lettre au ministre demandant des mises à jour concernant le Groupe de contrôle parlementaire conjoint dans les négociations en trilogue

Danemark

- i. 03/12/2015: Référendum: pas de vote sur un arrangement flexible de participation sélective dans le cadre de la législation européenne JAI, en tant que tel ne peut rester membre à part entière d'Europol.

Activités du Parlement européen pour intégrer les parlements nationaux

- 16 juillet 2013: L'eurodéputé et rapporteur Agustín Díaz de Mera García Consuegra invite tous les parlements nationaux par e-mail ou courrier d'apporter leur contribution sur comment organiser le contrôle parlementaire sur Europol
- 20 juin 2013: la commission LIBE organise un MIC avec les parlements nationaux pour discuter du règlement Europol
- 14 novembre 2013: La commission LIBE discute des amendements au projet de rapport du rapporteur, les parlements nationaux sont invités à y assister
- 19 mars 2014: La commission LIBE organise un autre MIC avec les parlements nationaux. L'une des sessions concerne Europol

Questions pour la discussion au cours de la COSAC des présidents

Veuillez trouver ci-dessous des questions que les délégations peuvent utiliser pour préparer et structurer la discussion.

1. Le contrôle parlementaire (procédures internes)

Comment votre parlement s'est-il montré actif dans l'examen du processus d'élaboration du projet de règlement ? Quels types d'instruments indirects avez-vous utilisé à l'égard de votre gouvernement / Conseil (par exemple questions au gouvernement, motions, discussions avec le ministre en charge, rapport ou commission), ou d'instruments directs vis-à-vis de la Commission (utilisation du dialogue politique et subsidiarité, inviter le commissaire au parlement national, dialogue pendant les conférences interparlementaires) ? Dans quelle(s) commission(s) le projet de règlement a-t-il été discuté ? Ou au contraire, s'il n'a fait l'objet d'aucune discussion, pourquoi ? Quel est d'après vous la manière la plus efficace d'influencer le processus décisionnel ? Quel est d'après vous l'instrument le moins efficace ?

2. Interaction/coopération avec le Parlement européen et entre les parlements nationaux

Le Parlement européen a pris des initiatives pour impliquer les parlements nationaux dans l'échange d'idées concernant la création du Groupe de contrôle parlementaire conjoint. Votre parlement a-t-il été activement en contact avec le Parlement européen (par ex. contribution aux MIC, une lettre au rapporteur, des contacts avec les eurodéputés de votre propre parti politique, des contacts avec les eurodéputés de la commission LIBE, etc.). Avez-vous eu des contacts avec d'autres parlements nationaux sur cette question pour un échange d'idées sur comment donner forme à ce nouveau Groupe de contrôle parlementaire conjoint ? Les contacts directs avec le Parlement européen et/ou les parlements nationaux constituent-ils un instrument efficace pour influencer les négociations européennes ? Avez-vous de bonnes pratiques à partager ? Quels sont les éléments qui vont dans le bon sens ? Quels aspects peuvent-ils être améliorés ?

3. Contrôle démocratique sur les agences européennes

Dans le règlement d'Europol, le Groupe de contrôle parlementaire conjoint surveillera les activités d'Europol afin d'améliorer la transparence et la légitimité de l'Agence. De nouvelles discussions ou idées ont-elles déjà émergé au sein de votre parlement national concernant le contrôle démocratique sur les agences en général et/ou sur Europol en particulier? Quelles informations serait-il nécessaire d'échanger entre les parlements nationaux et le Parlement européen pour que le Groupe de contrôle parlementaire conjoint fonctionne?

Annexes: Règlement Europol

Chapitre IX

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE CONJOINT

Article 53

Contrôle parlementaire conjoint

1. Conformément à l'article 88 du TFUE, le contrôle des activités d'Europol doit être effectué par le Parlement européen avec les parlements nationaux. Cela sera effectué par un Groupe de contrôle parlementaire conjoint spécialisé établi par les parlements nationaux et la commission compétente du Parlement européen. L'organisation et les règles de procédure du Groupe de contrôle parlementaire conjoint seront déterminées par le Parlement européen et les parlements nationaux en conformité avec l'article 9 du protocole 1 du TFUE.

2. Le Groupe de contrôle parlementaire conjoint surveillera politiquement les activités d'Europol dans la réalisation de sa mission, ainsi que leur impact sur les droits fondamentaux et les libertés des personnes physiques.

À cette fin:

(a) Le président du conseil d'administration, le directeur exécutif ou leurs délégués se présenteront devant le Groupe de contrôle parlementaire conjoint à sa demande afin de discuter les questions relatives aux activités mentionnées dans le premier alinéa de ce paragraphe, y compris les aspects budgétaires de telles activités, l'organisation structurelle de l'Agence et la mise en place potentielle de nouvelles unités et centres spécialisés, compte tenu des obligations de réserve et de confidentialité. Le Groupe pourra décider d'inviter à ses réunions d'autres personnes concernées s'il le juge approprié ;

(b) Le Contrôleur européen de la protection des données pourra être invité par le Groupe de contrôle parlementaire conjoint, une fois par an au minimum, afin de discuter des questions générales relatives à la protection des droits fondamentaux et des libertés des personnes physiques, et en particulier de la protection des données personnelles, en ce qui concerne les activités d'Europol, compte tenu des obligations de réserve et de confidentialité.

(c) Le Groupe de contrôle parlementaire conjoint sera consulté sur la programmation pluriannuelle d'Europol conformément à l'article 15(1).

3. Europol transmettra les documents suivants pour information au Groupe de contrôle parlementaire conjoint, en prenant compte tenu des obligations de réserve et de confidentialité :

(a) évaluations de la menace, analyses stratégiques et comptes rendus généraux concernant l'objectif d'Europol ainsi que les résultats des études et des évaluations commandées par Europol;

(b) les arrangements administratifs adoptés conformément à l'article 31(1);

(c) le document de programmation qui contient la programmation pluriannuelle et le programme de travail annuel d'Europol, visés à l'article 15(1);

(d) le rapport d'activité consolidé sur les activités d'Europol, visé à l'article 14(1)(d);

(e) le rapport d'évaluation établi par la Commission, visé à l'article 70(1).

4. Le Groupe de contrôle parlementaire conjoint peut faire la demande d'autres documents pertinents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches relatives à la surveillance des activités d'Europol, soumis au règlement (CE) No 1049/2001¹⁹ et sans préjudice des articles 54 et 69.

5. Le Groupe de contrôle parlementaire conjoint peut tirer des conclusions sommaires sur la surveillance politique des activités d'Europol et soumettre ces conclusions au Parlement européen et aux parlements nationaux. Le Parlement européen transmettra ces conclusions pour information au Conseil, à la Commission et à Europol.

1) Règlement (CE) No 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 concernant l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, 31.5.2001, p. 43).

Accès du Parlement européen aux informations générées par ou via Europol

1. Afin de rendre possible l'exercice du contrôle parlementaire sur les activités d'Europol conformément à l'article 53, le Parlement européen aura accès à sa demande aux informations sensibles non classifiées, générées par ou par l'intermédiaire d'Europol, conformément aux règles visées à l'article 69(1).
2. L'accès du Parlement européen aux informations classifiées générées par ou par l'intermédiaire d'Europol sera en cohérence avec l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant la transmission au Parlement européen et au traitement par celui-ci des informations classifiées sur les questions autres que celles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en conformité avec les règles visées à l'article 69(2).
3. Les détails nécessaires concernant l'accès par le Parlement européen aux informations visées aux paragraphes 1 et 2 seront régis par les arrangements de travail convenus entre Europol et le Parlement européen.