



4 octobre 2013

**Vingtième rapport semestriel:
Évolution des procédures et pratiques
de l'Union européenne
relatives au contrôle parlementaire**

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

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

27-29 octobre 2013
Vilnius

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

SECRÉTARIAT DE LA COSAC

WIE 05 U 041, 50 rue Wiertz, B-1047 Bruxelles, Belgique
E-mail: secretariat@cosac.eu | Tel: +32 2 284 3776

Table des matières

1	Contexte.....	iv
	RÉSUMÉ	1
	CHAPITRE 1: ÉLECTIONS EUROPÉENNES 2014: PLATEFORME DE DISCUSSION AVEC LES CITOYENS SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE	5
1.1.	Débats des parlements nationaux sur les dispositions adoptées en vue des élections européennes de 2014.....	5
1.2.	Annonce de l'affiliation à un parti politique européen	7
1.5.	Participation électorale.....	8
1.6.	Engagement des citoyens dans un dialogue sur les élections européennes.....	10
1.7.	Animations et activités éducatives concernant les élections européennes.....	12
	CHAPITRE 2: LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET RÔLE DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE	16
2.1.	La portée de la responsabilité démocratique	17
2.2.	Importance relative des mécanismes de responsabilité	19
2.3.	Efficacité des outils et formats existants de coopération interparlementaire	20
2.4.	Implication proactive dans l'élaboration des politiques de l'UE.....	20
2.5.	Effectifs du personnel chargé de l'Union européenne	21
2.6.	La phase législative du processus décisionnel communautaire	23
2.7.	La phase prélégislatrice d'élaboration des politiques communautaires	24
2.8.	Les modèles de contrôle parlementaire et leurs avantages.....	25
2.9.	Les lacunes dans le contrôle parlementaire	27
2.10.	L'évolution future de la démocratie parlementaire dans l'Union européenne.....	28
	CHAPITRE 3: LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020	31
3.1.	Le contrôle des objectifs de la stratégie Europe 2020	31
3.2.	La coopération dans le cadre des objectifs de la stratégie Europe 2020	33
3.3.	La volonté politique d'atteindre les objectifs	33
3.4.	L'impact des mesures d'austérité sur les objectifs.....	34
3.5.	Le chômage des jeunes	34

Contexte

Ceci est le vingtième rapport semestriel du secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La XXX^e COSAC a décidé que le secrétariat de la COSAC devait produire des rapports semestriels factuels, publiés avant chaque réunion ordinaire de la Conférence. Le but de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire et de fournir des informations dans le but de faciliter les débats en plénière.

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

Les trois chapitres de ce rapport semestriel sont basés sur des informations fournies par les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et par le Parlement européen. Le délai de réponse au questionnaire sur le 20^e Rapport semestriel a été fixé au 2 septembre 2013.

Le sommaire de ce rapport a été adopté par la réunion des Présidents de la COSAC, qui a eu lieu le 8 juillet 2013 à Vilnius.

En règle générale, le rapport ne spécifie pas quel parlement ou quelle chambre est concerné(e) par un point précis. Au lieu de cela, des exemples illustrés sont utilisés. Un résumé des réponses est joint en annexe au rapport.

Les réponses complètes de 40 des 41 parlements/chambres nationaux/ales de 28 des 28 États membres et du Parlement européen sont accessibles dans les annexes sur le site web de la COSAC. La *Poslanecká sněmovna* tchèque n'a pas répondu au questionnaire en raison de la date de tenue des élections.

Remarques concernant les chiffres

Sur les 28 États membres de l'Union européenne, 15 ont un parlement monocaméral et 13, un parlement bicaméral. En raison de cet ensemble de systèmes mono ou bicaméraux, on compte 41 chambres parlementaires nationales dans les 28 États membres de l'Union européenne

Bien qu'ils aient des systèmes bicaméraux, les parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande et de l'Espagne ont chacun renvoyé un seul ensemble de réponses au questionnaire, ce qui porte à 39 le nombre de réponses maximum par question. Il y a eu 38 participants à ce questionnaire.

RÉSUMÉ

CHAPITRE 1: ÉLECTIONS EUROPÉENNES 2014: PLATEFORME DE DISCUSSION AVEC LES CITOYENS SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

Le premier chapitre de ce rapport traite de la préparation des parlements/chambres aux futures élections européennes en donnant un aperçu des débats et du contrôle associés. Il présente l'implication des parlements dans les préparatifs des élections européennes de 2014. Il décrit également la façon dont les parlements ont réussi à jouer leur rôle en amenant les citoyens de l'Union européenne à participer au débat sur l'UE et il présente les méthodes utilisées pour engager des discussions avec les électeurs, comme des activités d'information et de sensibilisation. Enfin, les parlements ont été invités à se prononcer sur la nécessité de mettre en place une nouvelle convention sur l'avenir de l'Europe. Ce chapitre met l'accent sur les exemples et tendances positifs, mais il montre également qu'à moins d'un an des élections, la majorité des parlements/chambres nationaux n'assument pas encore leur rôle dans la préparation des élections européennes de mai 2014.

Les parlements qui ont fourni des informations détaillées ont exprimé des opinions contradictoires sur les dispositions pratiques à prendre pour les élections du Parlement européen, par exemple au sujet d'un jour commun de vote. Les deux-tiers des parlements ayant répondu étaient en faveur d'une annonce de l'affiliation entre partis nationaux et européens avant les élections au Parlement européen. Seulement un tiers environ des parlements nationaux se sont exprimés sur la question de l'entité qui devrait être en charge de la nomination d'un candidat à la présidence de la Commission européenne, et la plupart d'entre eux se sont déclarés en faveur d'une nomination par l'ensemble des partis européens et nationaux par opposition à une nomination par les seuls gouvernements nationaux ou partis nationaux.

Moins d'un quart des parlements/chambres ont envisagé des recommandations pour améliorer le bon déroulement du vote et la levée des obstacles lors des élections européennes. La majorité des parlements nationaux/chambres n'ont pas abordé la question portant sur les raisons de la baisse de participation aux élections européennes ou n'ont adopté aucune position officielle sur cette question. Les autres participants ont exprimé des avis très variés, comme le désintérêt pour la politique européenne, le manque d'informations, les informations diffusées par les journaux populaires, la prédominance de la politique nationale sur la politique européenne, mais également la crise actuelle touchant les secteurs financier, économique, social et de l'emploi. En conséquence, les opinions des parlements sur la façon d'améliorer l'image des élections européennes, notamment afin d'augmenter le taux de participation, sont très diverses et proposent entre autres: des modifications du système électoral, des informations plus abondantes (sur les candidats et les programmes) et une campagne électorale davantage axée sur les médias, de nouveaux projets pour renforcer l'intégration européenne, l'organisation d'un débat public ou la mise en place de groupes d'intérêts spécialisés ciblés. L'approche à deux volets mise au point pour la campagne d'information et de communication sur les élections européennes de 2014 par le Parlement européen a également été présentée.

Plusieurs parlements/chambres ont indiqué qu'ils mettaient au point ou allaient lancer de nombreuses initiatives et activités concernant la participation des citoyens à un dialogue sur les élections européennes. Certains ont tenu des débats dans les médias sur les élections européennes, d'autres ont impliqué ou prévu d'impliquer les citoyens en les invitant à des réunions publiques, et un petit nombre d'entre eux ont organisé des tables rondes avec des groupes de réflexion. Certains parlements/chambres ont déclaré être en train d'examiner les moyens d'encourager la participation des citoyens aux débats sur les élections européennes. Seuls quelques parlements/chambres ont indiqué qu'ils considéraient que ce dialogue ne devrait pas être organisé par les institutions parlementaires nationales. Seize parlements/chambres sur 36 ont mis en place ou prévu des activités de dialogue avec les citoyens sur l'avenir de l'Europe et son rôle à l'échelle mondiale.

Un certain nombre de parlements/chambres (10) ont entrepris ou prévu d'entreprendre des activités d'information et de sensibilisation aux élections européennes, et quelques parlements/chambres ont indiqué avoir organisé des concours dans le but d'informer les jeunes sur l'UE. Certains parlements/chambres ont prévu de former les professeurs, les politiciens et fonctionnaires locaux. Des outils ont été mis en place pour faire mieux connaître le rôle des institutions de l'UE dans la vie quotidienne de ses citoyens et pour sensibiliser la population aux futures élections.

De nombreux parlements/chambres ne se sont pas formellement exprimés sur la nécessité de mettre en place une nouvelle convention. Seul un cinquième des parlements/chambres ont estimé qu'une nouvelle convention était nécessaire. Certains de ces parlements/chambres ont par ailleurs proposé le lancement d'une nouvelle convention qui aborderait des thèmes tels que le processus décisionnel de l'UE, le rôle des parlements, la politique économique et la capacité budgétaire de l'Union.

CHAPITRE 2: LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET RÔLE DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le deuxième chapitre du rapport présente les méthodes appliquées par les parlements nationaux pour assurer un contrôle démocratique et exercer une surveillance de leurs gouvernements et des institutions de l'UE. À cet égard, un peu plus de la moitié des parlements/chambres considèrent que la responsabilité démocratique ne devrait pas se limiter à la surveillance de leurs gouvernements nationaux respectifs, mais qu'elle devrait également inclure celle des institutions de l'UE. Cela dit, la majorité des parlements/chambres estiment que le contrôle de leur propre gouvernement prime sur celui de la Commission, du Conseil européen et du Conseil.

Les mécanismes mis en place pour obliger les gouvernements à rendre compte de leurs actions sont perçus par la plupart des parlements/chambres comme des dispositifs directs et puissants pouvant être mis en œuvre soit en commission, soit en plénière, soit sous les deux formes. Toute une série de mécanismes ont été mis en place en matière de responsabilité, mais la mesure la plus importante est l'obligation des gouvernements de rendre compte de leurs actes auprès du Conseil. Autre point fort, le recours au contrôle de la subsidiarité et au dialogue politique destiné à forcer les institutions de l'UE à rendre des comptes. Le recours aux représentants des parlements nationaux, la collaboration avec les députés européens et les rapporteurs, l'organisation de réunions de commission des

chambres/parlements nationaux à Bruxelles et le droit des députés européens de siéger aux commissions nationales, figurent parmi les autres mécanismes permettant d'obliger toutes les entités à rendre des comptes.

Les parlements/chambres ont considéré la COSAC, le dialogue politique et l'IPEX comme les outils les plus efficaces de promotion de la coopération interparlementaire et ont sévèrement critiqué les mécanismes de contrôle de la subsidiarité et la conférence PESD/PSDC.

Les parlements/chambres s'impliquent activement dans le processus décisionnel de l'UE (en exerçant une influence sur leurs gouvernements, par l'intermédiaire du mécanisme de contrôle de la subsidiarité et du dialogue politique) et dans la phase prélegislative de l'élaboration des politiques de l'Union européenne (via l'examen des documents de consultation, l'évaluation du programme de travail de la Commission, et en recueillant des informations provenant de leurs gouvernements, par exemple).

Ce rapport fait également état de nombreux exemples de parlements qui "contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne".

Concernant l'évaluation de leurs systèmes d'examen, il semblerait que les parlements/chambres mettent en place des approches de contrôle plus élaborées ou adaptées que celles de l'Union européenne. Ceci mériterait un examen plus approfondi. Les parlements/chambres ont également fourni des détails sur leurs propres systèmes, en soulignant les forces et les lacunes qu'ils y ont décelées.

Au moment d'examiner l'évolution future de la démocratie parlementaire dans l'Union européenne, de nombreux parlements/chambres ont refusé de donner leur opinion, alors que d'autres ont insisté sur la nécessité de renforcer les mécanismes existants et d'améliorer la coopération interparlementaire.

CHAPITRE 3: MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE "EUROPE 2020"

Le troisième chapitre de ce rapport semestriel examine la surveillance parlementaire de la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020 et fait un état des lieux des réformes en cours. Les bonnes pratiques et procédures y sont également examinées. Le rapport montre que la majorité des parlements/chambres ont activement débattu de tous ou de la plupart des objectifs de la stratégie Europe 2020, la problématique du chômage dominant légèrement les autres. Les réunions de commission, souvent avec la participation de membres du gouvernement et dans de nombreux cas, dans le cadre de discussions sur le Programme national de réforme, figuraient au nombre des procédures d'examen. L'examen de la mise en œuvre des réformes applicables à la stratégie Europe 2020 s'est principalement déroulé lors de réunions de commission, souvent avec le concours du gouvernement, des partenaires sociaux et des autres acteurs concernés. Dans les deux cas, les auditions en plénière étaient moins fréquentes.

Près d'un tiers des parlements/chambres ne se sont pas exprimés sur les moyens de coopération à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020. Près du tiers ont mentionné la surveillance du travail du gouvernement au niveau national, tandis qu'au niveau de l'Union européenne, la plupart des parlements/chambres ont fait référence à l'échange d'informations et de bonnes pratiques à

l'aide des mécanismes existants en matière de coopération interparlementaire. Sept parlements/chambres ont souligné l'importance et le potentiel de la semaine parlementaire.

Un petit nombre de parlements/chambres (8) ont répondu que la volonté politique d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie Europe 2020 se reflétait dans l'élaboration des politiques et du budget à la fois au niveau de l'Union européenne et au niveau national. La plupart de ceux qui ont répondu par la négative ont mentionné l'impact de la crise financière sur le CFP 2014-2020, qui s'est reflété dans le pourcentage relativement élevé de parlements/chambres qui ont débattu de l'impact social des mesures d'austérité prises au niveau de l'Union européenne et au niveau national, ainsi que, dans une plus faible mesure, de l'impact des mesures d'austérité sur les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020.

Ce rapport fait également état d'un intérêt croissant pour la problématique du chômage des jeunes, puisque 71 % des parlements/chambres ayant répondu (22 sur 31) ont fait part de leur intention de discuter de la communication de la Commission intitulée "Œuvrer ensemble pour les jeunes européens – Un appel à l'action contre le chômage des jeunes".

CHAPITRE 1: ÉLECTIONS EUROPÉENNES 2014: PLATEFORME DE DISCUSSION AVEC LES CITOYENS SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE

The 2014 European elections will be the first since the entry into force of the Treaty of Lisbon. Elles se dérouleront dans un contexte de crise financière mondiale persistante, alors même que l'Union européenne (UE) prend d'importantes mesures pour établir une véritable Union économique et monétaire (UEM). La crédibilité et la durabilité de l'UEM dépendent des institutions et de la structure politique qui la sous-tendent, et comme le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, l'a souligné: "l'Union économique et monétaire soulève la question d'une union politique et de la démocratie européenne sur laquelle elle doit être fondée". Les élections européennes de 2014 offrent donc une occasion opportune d'impliquer les Européens dans le débat sur l'Union européenne et son avenir.

Ce chapitre du rapport semestriel analyse de quelle manière les prochaines élections européennes ont été examinées ou débattues par les parlements. Il expose les opinions des parlements sur les élections européennes. Le rapport examine la question d'une affiliation entre partis politiques nationaux et européens avant et pendant les élections au Parlement européen et s'interroge sur la désignation, par chaque parti européen, d'un candidat à la présidence de la Commission européenne avant les élections européennes.¹ Il étudie également les opinions des parlements sur les moyens d'augmenter le taux de participation aux élections européennes.

Les parlements jouent un rôle essentiel dans l'implication des citoyens de l'Union européenne dans le débat sur l'UE et son avenir. Ce chapitre décrit comment les parlements ont réussi à jouer ce rôle. Il résume également les renseignements obtenus concernant les méthodes adoptées pour engager des discussions avec les électeurs, par exemple l'organisation de débats dans les médias, de réunions publiques ou de tables rondes avec des groupes de réflexion. Ce chapitre précise également les activités d'information et de sensibilisation qui ont été entreprises ou qui sont prévues par les parlements à ce sujet. Dans le contexte global du débat sur l'avenir de l'Union européenne, les parlements ont été invités à se prononcer sur la nécessité de mettre en place une nouvelle convention sur l'avenir de l'Europe.

1.1. Débats des parlements nationaux sur les dispositions adoptées en vue des élections européennes de 2014

Une majorité de parlements/chambres (20 sur 38) ont répondu que les futures élections européennes n'ont pas été étudiées ni débattues. Jusqu'à présent dix-huit parlements/chambres ont mené une réflexion sur cette question, bien que trois d'entre eux l'aient fait essentiellement dans le cadre de modifications de leurs lois électorales pour les élections européennes (*Chambre des représentants belge, Bundestag et Bundesrat allemands*).

Certains parlements/chambres ont organisé des discussions avec des députés au Parlement européen (*Camera dei Deputati et Senato della Repubblica italiens*), ont déjà débattu de

¹ Examinée dans le rapport COM (2013) 126.

cette question dans le cadre de leur commission des affaires européennes (*Assemblée nationale* française, *Riigikogu* estonien) ou ont tenu un débat en plénière (*House of Commons* britannique).

Some Parliaments/Chambers (e.g. the Portuguese *Assembleia da República*, Dutch *Tweede Kamer*, Slovenian *Državni zbor*, the Greek *Vouli ton Ellion* and the French *Sénat*) replied they intended to hold debates in the second semester of 2013, some did not exclude this option (e.g. *Sénat* belge, *Cortes Generales* espagnoles et *Sejm* polonais, par exemple), tandis que d'autres ont directement écarté l'idée d'organiser un débat (*Národná rada* slovaque et *House of Lords* britannique). Le *Riksdag* suédois prévoit de tenir un débat spécifique à ce sujet le 7 mai 2014, c'est-à-dire deux semaines avant les élections.

Jusqu'à présent, seuls quatre parlements nationaux/chambres (sur 37) ont examiné ou débattu de la résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014. Le *Senát* tchèque a, quant à lui, informé les membres de la commission des affaires européennes de son contenu et le *Senato della Repubblica* italien ainsi que le *Tweede Kamer* néerlandais ont déclaré qu'ils en débatteraient à l'automne.

A la question de savoir s'ils avaient examiné ou discuté la communication de la Commission européenne intitulée "Préparer le scrutin européen de 2014: comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen",² 15 parlements/chambres ont répondu positivement et 22 (sur 37) ont répondu négativement.

De façon générale, la commission européenne de la *House of Lords* britannique a accueilli favorablement les "mesures destinées à aborder le problème du faible taux de participation aux élections européennes et à éclairer les électeurs sur le rôle du Parlement européen", mais ne s'est pas prononcé en faveur d'un jour commun pour les élections, car cette idée "repose sur l'hypothèse erronée que les électeurs d'un État pourraient être influencés par les électeurs d'un autre", ce qui "irait à l'encontre des cultures politiques nationales". En revanche, le *Sejm* polonais, tout en reconnaissant l'existence de traditions politiques différentes, a pourtant émis l'avis "que l'idée de déterminer une date unique pour les élections au Parlement européen ainsi que les mêmes heures de vote dans tous les États membres repose sur une hypothèse raisonnable" et le *Seimas* lituanien a demandé aux États membres de "se mettre d'accord sur un jour commun pour la tenue des élections du Parlement européen, avec fermeture des bureaux de vote à une même heure." It also expressed the view that the "European Parliament must become a genuine European legislature with the right of legislative initiative and the right to appoint the European Commission *in corpore*". À l'inverse, la commission d'examen des affaires européennes de la *House of Commons* britannique" a contesté l'importance excessive que la Commission attribue au rôle joué par le Parlement européen dans la procédure de sélection du président de la Commission". Elle a cependant souligné que "l'importance accordée aux propositions dans la presse nationale met en évidence le vif intérêt du public pour ces questions". La *Camera Deputaţilor* roumaine a accueilli favorablement l'intention de la Commission

² COM (2013) 126 http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_126_fr.pdf.

européenne de renforcer davantage la transparence et la dimension européenne des élections européennes, mais a averti qu'"il faudrait éviter d'imposer une uniformisation *per se*". Le Parlement européen a déclaré qu'il soutient sans réserve les conclusions pratiques énoncées dans le document de la Commission.

Certaines commissions compétentes des parlements/chambres ayant répondu par la négative ont annoncé qu'elles prévoyaient d'examiner la communication à l'automne ou qu'elles pourraient le faire après les prochaines élections (comme, pour le *Bundestag*, la commission des affaires intérieures allemande).

1.2. Annonce de l'affiliation à un parti politique européen

La majorité des 19 parlements/chambres qui ont répondu à cette question (13 contre 6) étaient favorables à l'annonce de l'affiliation entre partis politiques nationaux et européens avant les élections au Parlement européen. La plupart des parlements/chambres (18 sur 32) n'ont pas encore débattu de la question/adopté une position sur l'indication, par les partis politiques, de leur affiliation à un parti européen sur les bulletins de vote aux élections européennes de 2014 ou sont sur le point de le faire (*Senato della Repubblica* italien et *Assembleia da República* portugaise). Le *Bundestag* allemand a répondu que les lois électorales allemandes relatives aux élections européennes prévoient cette possibilité et le *Riigikogu* estonien a déclaré que les partis nationaux devaient avoir la liberté de décider, alors que le *Senatul* roumain a considéré qu'il s'agissait d'une nécessité. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* (majorité gouvernementale) autrichiens, ainsi que le *Senát* tchèque ont fait remarquer que les lois électorales devraient être modifiées, tandis que le *Senat* polonais et la *Chambre des représentants* belge ont estimé que la question ne devait pas être traitée par le Parlement, mais au niveau des partis politiques. Pour cette dernière, des informations supplémentaires surchargerait les bulletins de vote, alors que la *Saeima* lettone considère que cela pourrait être utile aux électeurs. Le *Narodno sabranie* bulgare a répondu que les principaux partis politiques de l'Assemblée nationale étaient favorables à cette idée; le *Sénat* belge a fait de même.

1.3. Nomination du président de la Commission européenne

Quatorze parlements/chambres ont répondu à la question portant sur l'entité qui devait nommer un candidat à la présidence de la Commission européenne. Neuf parlements/chambres ont proposé une nomination par l'ensemble des partis politiques européens et nationaux, quatre d'entre eux se sont prononcés en faveur d'une nomination par les gouvernements, et deux pour une combinaison des deux systèmes.³ Aucun parlement/chambre n'a proposé de nomination par les partis politiques nationaux seuls et trois parlements/chambres seulement ont suggéré une nomination par les partis politiques européens exclusivement (*Assemblée nationale* française, *Houses of the Oireachtas* irlandaises, Parlement européen).

1.4. Amélioration du déroulement des élections européennes

³ Le *Senato della Repubblica* italien, qui a répondu aux deux questions par l'affirmative, s'est référé à l'article 17, paragraphe 7, du traité UE, qui prévoit de proposer un candidat à l'issue des élections au Parlement européen, alors que la question portait sur une nomination avant les élections.

Très peu de réponses positives ont été reçues aux questions posées aux parlements/chambres en vue de déterminer s'ils avaient envisagé des recommandations visant à améliorer le bon déroulement du vote et la levée des obstacles lors des élections européennes, par exemple: encourager le vote des citoyens européens résidant dans un État membre autre que leur État membre d'origine (10 parlements/chambres), déterminer un jour commun pour les élections du Parlement européen, avec une même heure de fermeture des bureaux de vote (11 parlements/chambres), ou veiller à ce que les émissions d'information politique des partis nationaux en vue des élections européennes renseignent les citoyens sur le candidat qu'ils soutiennent pour le poste de président de la Commission européenne ainsi que sur le programme du candidat (8 parlements/chambres). Le *Senatul* roumain a également signalé l'existence d'un pacte politique entre les partis politiques pour les élections européennes: la campagne portera uniquement sur des sujets concernant l'Europe. En outre, le Parlement européen, dans la résolution susmentionnée du 4 juillet, a également invité les partis politiques nationaux à informer les citoyens, avant et pendant la campagne électorale, de leur affiliation à un parti politique européen et de leur soutien au candidat de ce parti à la présidence de la Commission, et a demandé qu'aucun résultat non officiel ne soit publié dans aucun État membre avant la fermeture de tous les bureaux de vote dans l'État membre où les citoyens sont les derniers à voter le dimanche 25 mai 2014. Toutefois, certains parlements/chambres ont expliqué qu'aucune décision officielle n'avait encore été prise en la matière.

1.5. Participation électorale

La majorité des parlements/chambres (21 sur 36) ont répondu qu'ils n'avaient ni discuté ni adopté une position formelle sur la question des motifs expliquant la diminution de la participation électorale aux élections européennes. Quelques parlements/chambres ont estimé que ce sont surtout les conséquences de l'actuelle crise financière, économique, de l'emploi et sociale, et le fait que la population n'est pas convaincue que l'UE est à même d'apporter des solutions qui contribuent à la faiblesse de la participation électorale.

Si quelques parlements/chambres ont invoqué un manque d'intérêt pour la politique européenne ou blâmé les informations diffusées dans la presse populaire (*Sejm* polonaise, *Bundesrat* allemand), d'autres ont attribué la faible participation à l'insuffisance de la couverture médiatique et des informations diffusées auprès des électeurs sur l'importance de l'UE et du Parlement européen, sur le rôle des députés du Parlement européen et sur le mode de scrutin.

Le *Bundesrat* allemand a ajouté que les électeurs étaient "convaincus que participer aux élections du PE ne leur permettrait pas d'influer sur la politique de l'Union européenne" et que, par conséquent "les élections au Parlement européen étaient fréquemment utilisées comme un moyen d'exprimer une satisfaction ou une insatisfaction concernant les politiques menées au niveau national". Cet avis faisait écho à la préoccupation du Parlement européen, qui s'inquiète de ce que "le vote n'est pas devenu une manière d'exercer la souveraineté populaire en Europe, mais n'est qu'un simple sondage d'opinion national". Tandis que le Parlement européen a déclaré que les élections européennes avaient été utilisées par les partis nationaux "comme un test d'évaluation du poids des partis politiques nationaux dans chaque État membre", le *Senatul* roumain a estimé que débattre de questions nationales

pendant la campagne électorale aurait un effet négatif sur la participation aux élections européennes

Certains parlements/chambres ont soumis les idées suivantes: p.ex., le *Hrvatski sabor* croate a critiqué l'absence de campagnes européennes ciblées et axées sur les programmes. Le Parti Vert au sein du *Nationalrat* et du *Bundesrat* autrichiens a estimé aussi que le faible degré de personnalisation de la politique européenne (par rapport au niveau national) était l'une des raisons en cause, et la majorité au pouvoir a ajouté que la population devrait être davantage impliquée dans le processus de décision européen. Le rapport du président de la commission des affaires étrangères de l'*Assemblée nationale* française a pointé du doigt l'incapacité de créer un véritable espace public européen qui permettrait aux citoyens de comprendre les défis européens et d'exercer une influence sur eux, incapacité dans laquelle il voit le principal obstacle à une participation électorale normale. Les électeurs devraient pouvoir choisir entre les différentes politiques proposées par les partis en vue de la nouvelle législature et devraient être en mesure de savoir qui est en charge des décisions. Les partis devraient désigner leur propre candidat au poste de président de la Commission européenne. Le *Narodno sabranie* bulgare a estimé que les débats au PE ne sont pas assez proches des thèmes d'actualité qui intéressent la société bulgare, tandis que le *Vouli ton Ellinon* grec a souligné "l'incapacité du Parlement européen d'informer les citoyens européens de son travail et de les impliquer dans le dialogue politique", au-delà des "problèmes intérieurs cruciaux". Le *Riigikogu* estonien a indiqué que le public ne voyait pas comment les députés au Parlement européen pouvaient servir l'intérêt de leur pays au Parlement européen, et a appelé à une plus grande visibilité. Le *Sénat* français a critiqué le système électoral (vote à la proportionnelle). La question ne se pose pas en Belgique, le vote y étant obligatoire.

Interrogés sur leurs suggestions pour améliorer l'image des élections européennes, notamment pour relever la participation électorale, bon nombre de parlements/chambres (16 sur 35) ont déclaré ne pas avoir de position officielle. Certains parlements/chambres ont notamment avancé les idées suivantes:

- Cohérent avec sa réponse antérieure, le *Sénat* français a évoqué un retour aux candidatures individuelles en lieu et place de l'élection de candidats sur des listes, dans le cadre d'un système électoral à la représentation proportionnelle.
- La *Camera dei Deputati* italienne a suggéré l'organisation de ce qu'elle appelle des "assises européennes" avant les prochaines élections européennes, qui auraient pour fonction de discuter des moyens de renforcer l'intégration de l'Union, notamment en concrétisant une union bancaire, budgétaire, économique et politique, mais aussi en adoptant une véritable stratégie de relance de la croissance économique.
- L'*Országgyűlés* hongrois estime qu'il faudrait tenir les élections nationales et européennes le même jour, ce qui permettrait non seulement de réaliser des économies, mais aussi d'améliorer la participation des électeurs, tandis que la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, normalement élue le même jour que le Parlement européen, se déclare favorable à une séparation des élections nationales et européennes.
- Le *Seimas* lituanien demande que les candidats, les programmes des partis et autres aspects des élections bénéficient d'une couverture élargie dans les émissions radiotélévisées nationales afin d'informer le public et d'organiser des débats. Le *Senat*

polonais a soutenu ce dernier point et ajouté qu'il faudrait aussi mettre l'accent sur les compétences du Parlement européen.

- Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a ajouté qu'il y aurait lieu d'organiser des campagnes ciblant des groupes d'intérêts spécifiques pour aider ces groupes à aborder des problèmes spécifiques.
- Le *Senatul* roumain a suggéré que les parlements et les parlementaires s'engagent dans des discussions avec les électeurs, débattent dans les médias, tiennent des réunions publiques, des tables rondes avec des groupes de réflexion sur des thèmes européens puisque les parlements, en tant qu'institutions, ont joué un rôle de premier plan dans l'implication des citoyens européens dans le débat politique.
- Le *Hrvatski sabor* croate a préconisé une approche plutôt holistique s'appuyant sur l'utilisation de moyens principalement parlementaires. À la suite de la faible participation aux premières élections des 12 députés croates au Parlement européen en avril 2013, le *Hrvatski sabor* croate a tiré parti de la mise au point de la méthode de contrôle parlementaire croate pour promouvoir le rôle des institutions européennes, notamment à travers des consultations et des débats publics très larges ainsi que des conseils par Internet, l'ensemble de ces activités ayant été organisées avant la promulgation de la loi en question.

Le Parlement européen a élaboré une approche double. À court terme, dans le cadre de la campagne d'information et de communication des élections européennes de 2014, il a instauré une phase de sensibilisation qui durera jusqu'en mars 2014 (bilan des décisions prises au cours de la législature actuelle, information des citoyens au sujet de l'institution et de son utilité dans leur quotidien) ainsi qu'une phase d'activation qui débutera fin mars et qui sera principalement destinée à sensibiliser davantage la population à la date des élections, à la procédure de vote, etc. Lors d'une phase finale, après les élections, les citoyens seront également informés des résultats de leurs choix. À long terme, le Parlement européen estime qu'il sera nécessaire de procéder à la "refondation" de l'Europe; dans ce contexte, il y aura lieu de ranimer les raisons profondes qui justifient l'existence d'une Union et de rappeler le pourquoi de sa création après la Seconde guerre mondiale. L'attribution récente du prix Nobel de la Paix pourrait être le point de départ de cette réflexion à proposer aux citoyens.

1.6. Engagement des citoyens dans un dialogue sur les élections européennes

Un certain nombre de parlements/chambres ont indiqué qu'ils lançaient ou allaient lancer de nombreuses initiatives et activités concernant l'implication des citoyens dans un dialogue sur les élections européennes. Certains parlements/chambres ont déclaré qu'ils exploraient actuellement des façons de promouvoir la participation des citoyens à des débats sur les élections européennes. Quelques parlements/chambres ont indiqué qu'ils ne pensaient pas que ce dialogue devrait être organisé par les institutions parlementaires nationales.

Sur 25 parlements/chambres, 14 ont répondu qu'ils avaient organisé des débats dans les médias sur les élections européennes. Par exemple, le *Seimas* lituanien et le *Senato della Repubblica* italien ont déclaré que des débats sur les élections européennes étaient prévus sur leur chaîne télévisée nationale. Le Parlement européen a indiqué qu'il dialoguait au quotidien avec les citoyens à travers les médias sociaux (plus de 800 000 fans sur Facebook) et qu'il avait aussi créé le "Newshub" dans le but de rassembler sur une seule page

l'ensemble des activités de médias sociaux des députés du Parlement européen afin de donner davantage de visibilité à leur positions, mettant en évidence la nature politique de l'institution.

Sur 25 parlements/chambres, 14 ont répondu qu'ils avaient entamé un dialogue avec les citoyens ou avaient prévu de le faire en les conviant à des réunions publiques. Le sujet des élections européennes a été débattu dans le cadre de réunions des commissions des affaires européennes (au sein de l'*Assembleia da República* portugaise, à l'*Assemblée nationale* française, au sein du *Hrvatski sabor* croate) et à l'occasion de réunions des organes d'information sur l'Europe des parlements/chambres (*Seimas* lituanien, *Riksdag* suédois, Parlement européen) ou autres organes parlementaires.

Sur 24 parlements/chambres, 10 ont répondu qu'ils avaient organisé des tables rondes assorties de groupes de réflexion. Le Parlement européen a dialogué avec les citoyens en organisant des "forums de discussion régionaux" ou des tables rondes.

Sur 31 parlements/chambres, 13 ont indiqué que le sujet de l'organisation d'activités spécifiques concernant l'implication des citoyens dans un dialogue sur les élections européennes n'avait pas encore été discuté ou ne faisait pas encore l'objet d'une position officielle. La *Camera dei Deputati* italienne a répondu qu'elle examinait actuellement les moyens et stratégies susceptibles de promouvoir une participation plus effective des citoyens aux débats sur les affaires européennes, y compris en recourant aux nouvelles technologies et aux médias sociaux.

Sur 31 parlements/chambres, 13 ont signalé qu'ils avaient entamé ou allaient entamer un dialogue avec les citoyens sur les élections européennes. Certains parlements/chambres ont répondu que des débats spécialisés seraient organisés. Le *Riksdag* suédois a répondu qu'un séminaire destiné aux enseignants de l'enseignement obligatoire et du secondaire supérieur serait organisé en octobre 2013 sur les élections nationales et européennes. Le Parlement européen a rapporté qu'il organise des séminaires pour les journalistes et qu'il prévoit une série de conférences "de grande envergure et novatrices". Les personnes visitant le Parlement européen et d'autres parlements/chambres auront aussi la possibilité d'exprimer leur opinion au sujet des prochaines élections européennes à l'occasion d'échanges de vues avec des députés et des fonctionnaires. Le *Folketing* danois a prévu d'organiser le 20 janvier 2014 un débat avec des étudiants sur les grands thèmes des élections européennes. Les étudiants pourront aussi procéder à des échanges de vues avec les principaux candidats des partis politiques qui se présentent aux élections européennes.

Sur 31 parlements/chambres, 5 ont souligné que ce n'était pas leur rôle de s'engager dans un dialogue avec les citoyens à propos des élections européennes. Le *Senát* tchèque a estimé que les initiatives de ce type doivent être laissées aux partis politiques parce qu'elles s'inscrivent dans le cadre de leur campagne électorale. La *Eerste Kamer* et la *Tweede Kamer* néerlandaises estiment, elles aussi, que les responsables politiques devraient contribuer activement aux campagnes électorales de leurs partis respectifs. L'*Eduskunta* finlandais a signalé que l'information du public sur des thèmes européens faisait partie des missions quotidiennes de son centre d'information.

1.7. Animations et activités éducatives concernant les élections européennes

En réponse à la question de savoir quelles animations et activités éducatives avaient été ou allaient être entreprises concernant les élections européennes, un certain nombre de parlements/chambres ont signalé l'organisation de divers concours visant à informer les jeunes gens sur l'Union. Certains parlements/chambres ont dispensé des formations à des enseignants, à des responsables politiques et fonctionnaires locaux. Certains outils ont été mis en place pour améliorer la sensibilisation au rôle des institutions de l'UE dans la vie quotidienne des citoyens et aux prochaines élections. Sur 34 parlements/chambres, 11 ont répondu qu'aucune décision à propos d'animations ou d'activités éducatives n'avait encore été prise.

Sur 34 parlements/chambres, 10 ont déclaré que diverses animations et activités éducatives étaient en cours d'organisation ou de planification. Certains exemples de bonnes pratiques ont été mentionnés, notamment les suivants:

- L'*Assembleia da República* portugaise, l'*Országgyűlés* hongrois, le *Bundesrat* allemand et la *Camera Deputaţilor* roumaine ont déclaré avoir prévu des activités spécifiquement consacrées aux jeunes.
- Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, dans le cadre du projet *Democracy Workshop* (un programme éducatif concernant les structures parlementaires en Autriche) organiseront, au cours de la prochaine année scolaire, l'atelier Europe qui sera consacré aux élections européennes.
- Le *Riksdag* suédois a fait savoir qu'il allait publier des informations sur les élections européennes sur son site internet et à travers son service de renseignement habituel. Tout au long de 2012, l'administration a proposé des formations aux responsables politiques et fonctionnaires locaux sur les affaires et les institutions européennes. Le projet a concerné près d'une centaine de municipalités.
- Le Parlement européen a indiqué qu'il allait mettre au point plusieurs outils de communication visant à mieux faire prendre conscience du rôle du Parlement européen dans la vie quotidienne des citoyens, et liés aux prochaines élections. Ces outils seront notamment des articles de fond, des dépliants, des infographies, des vidéos éducatives, etc. Les médias sociaux en représenteront aussi une composante importante, notamment des chats avec des députés du Parlement européen, des sondages, etc.⁴
- Le *Vouli ton Ellinon* grec examinera la possibilité d'organiser des séances d'un "parlement des jeunes" consacrées à la citoyenneté européenne pour mettre l'accent à la fois sur la présidence grecque et sur les élections européennes.
- Le *Folketing* danois lancera sur Internet un test de candidature au Parlement européen, qui sera à la disposition des enseignants du secondaire supérieur et des écoles professionnelles: il aura pour fonction de permettre aux étudiants de s'informer au sujet des principaux thèmes politiques des élections européennes et des opinions des divers candidats au PE.

Sur 34 parlements/chambres, 7 ont répondu qu'ils ne prévoyaient actuellement aucune animation ni activité éducative dans ce domaine. Sur 34 parlements/chambres, 6 ont

⁴ Tous les outils mis au point pourront être téléchargés à partir d'un tout nouveau centre de téléchargement qui se trouvera sur le site www.europarl.eu.

répondu qu'aucune animation ni activité éducative spécifique n'avait été prévue, mais que des débats publics, des débats, des séminaires et d'autres initiatives concernant l'implication des citoyens dans un dialogue sur les élections européennes allaient être organisés.

1.8. Impliquer les citoyens dans un dialogue sur l'avenir de l'Europe et sur son rôle dans le monde globalisé

Moins de la moitié des parlements/chambres ont mis en œuvre ou planifié des activités visant à impliquer les citoyens dans un dialogue sur l'avenir de l'Europe et sur son rôle dans le monde globalisé. D'autres parlements/chambres explorent actuellement les possibilités de lancer des initiatives dans ce domaine ou n'ont pas l'intention de le faire.

Sur 36 parlements/chambres, 16 ont répondu qu'ils avaient impliqué ou allaient impliquer les citoyens dans un tel dialogue. Cinq parlements/chambres ont répondu que de façon générale leur intention était d'impliquer leurs concitoyens en organisant des réunions et des auditions publiques, des débats publics, des tables rondes, des consultations publiques sur leur site web ou en mettant en œuvre d'autres instruments généraux.

Dix parlements/chambres ont lancé ou ont l'intention de lancer des initiatives spécifiques visant à impliquer les citoyens, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales dans un dialogue sur l'avenir de l'Europe et sur son rôle dans le monde globalisé. Par exemple:

- En avril 2013, l'administration du *Riksdag* suédois a organisé un séminaire au cours duquel des hauts fonctionnaires, des chercheurs, des responsables politiques du parlement et des députés au Parlement européen ont pu rencontrer quelque 200 enseignants suédois afin de parler de l'UE et de la Suède dans un monde globalisé.
- Un débat entre des députés au parlement et des membres de la société civile sera organisé sur cette question au sein de la *Kamra tad-Deputati* maltaise plus tard cette année.
- La *Narodno sabranie* bulgare a déclaré qu'elle implique des citoyens à travers sa nouvelle commission pour l'interaction avec les organisations et mouvements civiques, ainsi qu'à travers les comités pour les consultations publiques des commissions spécialisées.
- La *House of Commons* du Royaume-Uni a indiqué que plusieurs animations avaient été organisées en 2013 à propos du parlement du Royaume-Uni et de l'Europe, comprenant en particulier des discussions avec des présidents de commissions de la *House of Commons* et de la *House of Lords*, et a précisé que ces exercices seraient répétés en 2014.
- Le Parlement européen a organisé des événements autour de ce thème dans les bureaux d'information du PE avec des députés au Parlement européen des pays respectifs. Le Parlement européen a aussi organisé des séminaires de presse avec des dirigeants de groupes politiques et des représentants des médias au sujet de l'avenir de l'Europe.

Sur 36 parlements/chambres, 14 ont répondu qu'à ce stade ils n'avaient pas pris ou prévu de décisions concernant l'implication des citoyens dans un dialogue sur l'avenir de l'Europe et sur son rôle dans le monde globalisé.

Sur 36 parlements/chambres, 6 ont répondu que, pour le moment, aucune activité destinée à impliquer les citoyens dans un dialogue sur l'avenir de l'Europe ou sur son rôle dans le monde globalisé n'avait été organisée ou prévue.

1.9. Convention sur l'avenir de l'Europe et mandat possible

De nombreux parlements/chambres n'ont adopté aucune position formelle à propos de la nécessité d'une nouvelle convention. Un cinquième seulement des parlements/chambres estiment qu'une nouvelle convention est nécessaire. Selon certains de ces parlements/chambres, une nouvelle convention pourrait se pencher sur les questions liées à la prise de décision européenne, au rôle des parlements, à la politique économique et à la capacité budgétaire de l'Union. Quelques parlements/chambres ont estimé qu'il est superflu d'établir une nouvelle convention.

Sur 37 parlements/chambres, 25 ont répondu qu'ils n'avaient, pour l'heure, pas discuté ni adopté de position formelle sur la question de la nécessité d'une nouvelle convention relative à l'avenir de l'Europe. Malgré l'absence de position précise, certains de ces parlements/chambres ont avancé quelques idées sur ce que pourrait être le mandat d'une nouvelle convention. Par exemple, l'*Assembleia da República* portugaise a mis l'accent sur l'équilibre des pouvoirs entre les différentes institutions européennes; parmi les sujets de préoccupation figuraient les réactions à la crise européenne à l'extérieur du contexte des traités, la distance qui sépare les citoyens du projet européen, le rôle des parlements nationaux et le financement de l'Union européenne. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote a suggéré qu'une nouvelle convention devrait se pencher sur des questions comme la lutte contre la crise économique, le chômage (des jeunes) et la promotion de la prospérité des peuples. Cette convention devrait aussi mener à davantage de transparence, de responsabilité et de légitimité démocratique dans la prise de décision de l'Union européenne. La *Národná rada* slovaque a signalé qu'elle disposait d'une convention nationale sur l'UE pour définir une vision à la fois sociétale, politique et experte sur le thème: "Quelle Europe voulons-nous?" et pour rapprocher les sujets européens du grand public.

Sur 37 parlements/chambres, 8 ont répondu qu'une nouvelle convention était nécessaire. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens ont considéré qu'une nouvelle convention était nécessaire pour surmonter la crise économique et financière que traverse aujourd'hui l'UE et pour relever les défis écologiques et sociaux. L'*Országgyűlés* hongrois a souligné qu'un état des lieux approprié de la nouvelle configuration institutionnelle et opérationnelle et de l'UE était nécessaire, et qu'il était inévitable de devoir consolider plusieurs changements récemment intervenus dans la prise de décision européenne. La présidente de la Commission des affaires européennes de l'*Assemblée nationale* a estimé qu'une nouvelle convention devrait réviser les traités. Le Parlement européen s'est également dit favorable à la formulation de modifications des traités qui doivent ensuite être examinées par une nouvelle convention, afin de parachever la mise en place d'une véritable UEM en élargissant les compétences de l'Union, notamment dans le domaine de la politique économique, et en renforçant les ressources propres et la capacité budgétaire de l'Union, le rôle et la responsabilité démocratique de la Commission ainsi que les prérogatives du Parlement européen. La *Saeima* lettone a déclaré que le moment était venu de réunir une convention pour réfléchir à fond à la question de l'avenir de l'Europe et au rôle des parlements. Le

Senatul roumain a estimé que le mandat futur de la prochaine convention devrait aider les politiques européennes à évoluer en direction d'une Europe renforcée, vers des "États-Unis d'Europe".

Quelques dates possibles pour une nouvelle convention ont été suggérées. Le Parlement européen a déclaré qu'une nouvelle convention devrait avoir lieu après les élections du Parlement européen, les préparatifs d'une telle convention devant commencer avant ces élections. La présidente de la Commission des affaires européennes de l'*Assemblée nationale* française a déclaré que l'automne 2014 pourrait être une date adéquate pour une nouvelle convention et que le texte adopté par cette convention pourrait être soumis à un référendum organisé le même jour dans tous les États membres de l'Union. L'*Országgyűlés* hongrois a suggéré que 2015 était la première date possible pour une nouvelle convention (après les élections européennes et l'entrée en fonction de la nouvelle Commission).

Sur 37 parlements/chambres, 4 ont considéré qu'une nouvelle convention sur l'avenir de l'Europe était superflue parce qu'il convenait avant tout de mettre convenablement en œuvre les mesures déjà en vigueur (traité de Lisbonne, projet détaillé pour une UEM véritable et approfondie).

CHAPITRE 2: LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET RÔLE DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Les parlements jouent un rôle distinct dans l'établissement des liens entre les citoyens européens et le processus européen d'élaboration des politiques. Le contexte en perpétuel changement de l'intégration européenne, les défis posés par la crise économique et financière, les initiatives lancées dans le domaine de la gouvernance économique ainsi qu'en matière de politiques étrangère, de sécurité et de défense sont autant d'éléments qui requièrent l'implication proactive des parlements.

Le traité de Lisbonne, souvent appelé le traité des parlements, a renforcé le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'Union. Si, depuis le traité, le Parlement européen est devenu un acteur majeur du processus législatif européen, les parlements ont encore beaucoup à faire pour mettre en place un système de responsabilité parlementaire vraiment complet dans l'Union. En dépit des discours passionnés sur le rôle des parlements nationaux dans la prise de décision européenne, on ne voit toujours pas comment définir et concrétiser leur rôle actif.

Vu les nombreuses traditions politiques et institutionnelles, les parlements nationaux exercent le contrôle parlementaire des affaires européennes sur la base d'un large éventail de mécanismes différents. Ceux-ci ont évolué depuis le traité de Lisbonne. La surveillance a aussi eu lieu à l'échelle européenne, sur la base du mécanisme de subsidiarité et de l'évolution permanente du dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission européenne. Concernant la coopération interparlementaire, de nombreux instruments garantissant la légitimité et la responsabilité démocratiques ont été mis en place, notamment la conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC, ainsi que la conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne.

This chapter of the report outlines the methods national Parliaments use to pursue democratic scrutiny of and control over their governments and the EU institutions. Il examine les mécanismes utilisés pour procéder au contrôle parlementaire et recueille des avis sur l'efficacité des outils et formats existants de coopération interparlementaire, notamment la surveillance du principe de subsidiarité.

Ce chapitre collecte les avis des parlements sur la manière dont la légitimité et la responsabilité démocratiques peuvent continuer à évoluer. Il vise à mieux comprendre comment les parlements voient l'avenir de la coopération interparlementaire afin d'encourager une participation proactive des parlements nationaux au processus d'élaboration des politiques de l'UE. Il décrit également les attentes des parlements en ce qui concerne le rôle et la place qu'ils doivent occuper dans l'architecture institutionnelle de l'UE, dans la perspective de toute révision future du traité.

2.1. La portée de la responsabilité démocratique

Un grand nombre des parlements/chambres, 37 parmi les 20 qui ont répondu, ont déclaré que selon eux la responsabilité démocratique dans le contexte des affaires de l'UE ne doit pas être limitée à leur propre gouvernement, mais inclure aussi les institutions de l'Union. Parmi les raisons avancées pour justifier cette position, nous citons celles-ci: "les institutions de l'UE jouent un rôle toujours plus important dans la gouvernance et l'intégration de l'UE" (*Seimas* lituanien); et la "responsabilité démocratique est un principe qui doit s'appliquer à toutes les institutions politiques"⁵ (*Sénat* français). Au sein de la *Kamra tad-Deputati* maltaise, "les règlements de l'Assemblée reconnaissent déjà combien il est important d'étendre la responsabilité démocratique aux institutions de l'UE". Parmi les parlements/chambres restants, seuls deux se sont exprimés dans le sens d'une limitation de la responsabilité aux gouvernements nationaux (le *Sénat* belge et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises).

Dans le contexte spécifique des propositions de la Commission qui visent à renforcer l'UEM et le cadre de la gouvernance économique de l'UE, la *House of Commons* du Royaume-Uni a indiqué que tout contrôle parlementaire d'une UEM renforcée, y compris celui envisagé à l'article 13 du traité SCG, devrait intervenir au niveau des 28 parlements nationaux et du Parlement européen; et que "tout nouvel arrangement devrait respecter les différentes compétences des parlements nationaux et du Parlement européen, et opérer en conformité avec les processus de contrôle démocratique au niveau national, y compris nos propres règlements". Par ailleurs, le Parlement européen a répondu que "la responsabilité démocratique doit être assurée au niveau où les décisions sont prises. Autrement dit, elle doit être assurée par le Parlement européen au niveau de l'UE et par les parlements nationaux au niveau des États membres". La *Tweede Kamer* néerlandaise a affirmé que le partage de compétences supplémentaires au sein de l'UE doit aller de pair avec davantage de légitimité et de responsabilité démocratique. Elle veut donc dire que la légitimité et la responsabilité démocratiques dans le contexte des affaires de l'UE doivent être accrues. Le rapport de Mme Auroi, présidente de la Commission des affaires européennes de l'*Assemblée nationale* française, a avancé l'idée d'une seconde chambre de l'Union établie à Strasbourg, qui comprendrait des représentants des parlements nationaux, et qui se pencherait dans un premier temps sur des questions liées à l'union monétaire, puis, progressivement, sur d'autres matières qui revêtent une importance nationale.

Importance relative des institutions soumises au contrôle parlementaire

Les parlements/chambres avaient été priés de classer l'importance relative des institutions qu'ils contrôlent. Sur la base des 29 réponses à cette question, l'ordre d'importance a été le suivant: le contrôle de leur propre gouvernement national se classe premier dans l'ordre des préférences pour 93 % d'entre eux; celui de la Commission européenne arrive en deuxième position pour 48 % d'entre eux (et en quatrième position pour 33 % d'entre eux); le Conseil européen se classe troisième pour 48 % d'entre eux (et quatrième pour 26 % d'entre eux); enfin, le Conseil de l'Union européenne arrive en quatrième position pour 41 % d'entre eux (troisième pour 32 % et deuxième pour 27 % d'entre eux).

⁵ "La responsabilité démocratique est un principe qui doit s'appliquer à toutes les institutions politiques"

Mécanismes de contrôle

La plupart des parlements/chambres ont utilisé un large éventail de mécanismes pour contrôler les quatre entités mentionnées. Le tableau suivant rassemble les mécanismes élémentaires qui peuvent être utiles à tous les parlements/chambres.

Entité contrôlée	Mécanismes utilisés
Gouvernements	• Actes juridiques officiels soulignant les limites du mandat du gouvernement • Questions parlementaires orales et écrites • Motions – législatives et non législatives • Motions de défiance • Pouvoir d'approbation du budget national • L'évaluation de rapports sur les positions adoptées par les gouvernements
Conseil	• Ministres entendus par une commission ou en plénière avant et/ou après le Conseil, généralement au cours d'une période précise • Rapports oraux et écrits de ministres avant et/ou après le Conseil • Résolutions de réserve de contrôle, mandats formels ou résolutions (contraignantes ou non contraignantes selon la tradition ou la situation juridique) • Rapports écrits sur les développements intervenant pendant la présidence en cours • Commission spéciale ou débats en plénière • Rapports sur l'état d'avancement de négociations ou sur l'impact d'une mesure de l'UE
Commission	• Pleine utilisation du dialogue politique et des mécanismes de subsidiarité • Présentation devant des commissions pour soumettre des éléments probants ou réunions avec des commissaires ou des représentants de l'UE en poste dans les capitales • Commission spéciale ou débats en plénière (p.ex. sur le programme de travail de la Commission) • Dialogue dans le cadre de conférences interparlementaires
Conseil européen	• Présence des premiers ministres en plénière avant et/ou après chaque Conseil européen, généralement au cours d'une période précise

Les mécanismes permettant de garantir le contrôle des actions du gouvernement ont été considérés par la plupart des parlements/chambres comme directs et relativement puissants, et comme pouvant être exercés à la fois par une commission, en plénière, ou les deux. Beaucoup de parlements/chambres ont indiqué que ces mécanismes servant à assurer la responsabilité et le contrôle des institutions européennes étaient indirects ou fondés sur la "bonne volonté mutuelle". Le Conseil européen n'était pas considéré, en général, comme responsable ni devant les parlements/chambres, ni devant d'autres institutions de l'UE.

2.2. Importance relative des mécanismes de responsabilité

La grande majorité des parlements/chambres ont classé le fait de responsabiliser les gouvernements au sein du Conseil (à travers les divers mécanismes susmentionnés) comme de la plus haute importance (première préférence) dans 92 % des cas (24 sur 26 ayant exprimé une préférence). Le recours au contrôle du respect de la subsidiarité (50 %, 12 sur 24) et le recours au dialogue politique (42 %, 10 sur 24) ont été classés en deuxième position, le contrôle du respect de la subsidiarité bénéficiant d'une préférence légèrement supérieure. La "mise en place de conférences interparlementaires" a été considérée comme la quatrième préférence. Elle a été suivie par la responsabilité directe de figures clés de l'UE. Deux observations supplémentaires présentent un intérêt à cet égard. Le *Seimas* lituanien apprécierait une coopération constructive avec les institutions européennes et la possibilité d'auditionner des figures clés de l'UE. En revanche, elle s'est aperçue que les parlements nationaux ne font pas partie des priorités des figures clés de l'UE. En d'autres mots, les parlements nationaux éprouvent souvent des difficultés à impliquer des membres de la Commission européenne dans des activités et des événements qui comportent une dimension parlementaire. Deuxièmement, la *Tweede Kamer* néerlandaise a soutenu que la plupart des outils et formats utilisés dans la coopération interparlementaire étaient principalement destinés à améliorer les échanges d'informations entre les (députés aux) parlements. Même si, grâce à ces instruments, les parlementaires sont mieux en mesure d'exercer un contrôle démocratique sur les représentants du gouvernement et des institutions européennes, ces outils, selon la *Tweede Kamer*, ont été créés à d'autres fins et, par conséquent, ne contribuent qu'indirectement à assurer la légitimité et la responsabilité démocratiques.

Lorsqu'il s'est agi de préciser, les mécanismes supplémentaires suivants ont été cités comme utiles:

- a) recours aux représentants du parlement national (*Seimas* lituanien);
- b) dialogue politique avec le Parlement européen (*Senat* polonais);
- c) dialogue législatif avec les institutions de l'UE (*Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens);
- d) dialogue avec des députés au Parlement européen et avec des rapporteurs du Parlement européen (*Camera dei Deputati* italienne, *Assembleia da República* portugaise, *Seimas* lituanien et *Hrvatski sabor* croate);
- e) contrôle de l'examen annuel de la croissance, du programme de travail de la Commission et du programme de travail du trio de présidences du Conseil; contrôle des décisions/activités des organes du MES (*Senato della Repubblica* italien).
- f) coopération interparlementaire avec le Parlement européen (*Bundesrat* allemand, *Vouli ton Ellinon* grec et parti Vert du *Nationalrat* autrichien);
- g) réunions de commissions à Bruxelles, avec participation de membres de la Commission européenne (*Bundestag* allemand);

- h) droit, pour les députés européens nationaux, de siéger au sein de commissions nationales (*Bundestag* allemand);
- i) poursuite de l'élaboration de l'instrument "centres d'intérêt correspondants" (comme l'a proposé le parlement danois) (*Tweede Kamer néerlandaise*);
- j) vote en plénière sur la Commission européenne, précédé des auditions au niveau des commissions parlementaires; rapports réguliers du président du Conseil européen et du président de la Commission, accessibles à tous les députés au Parlement européen; rapport du président de la Banque centrale européenne dans le cadre du dialogue monétaire au niveau de la commission des affaires économiques et monétaires; et supervision de la législation déléguée de l'UE à travers la possibilité donnée aux commissions parlementaires (Parlement européen) de retirer une telle délégation.

2.3. Efficacité des outils et formats existants de coopération interparlementaire

Trente-cinq parlements/chambres ont examiné l'efficacité des outils et formats existants de coopération interparlementaire visant à garantir la légitimité et la responsabilité démocratiques. Les parlements/chambres ont été priés de classer divers outils en précisant s'ils les trouvaient inefficaces, partiellement efficaces, très efficaces ou extrêmement efficaces.

Si nous partons de l'extrémité positive de l'échelle et que nous regroupons les résultats allant d'efficace à extrêmement efficace, nous pouvons voir que 20 parlements/chambres ont considéré que la COSAC fait partie de cette catégorie, 18 y ont placé le dialogue politique et 17 l'IPEX. Suivent les outils du mécanisme de subsidiarité, le CERDP et les réunions de commissions mixtes (JCM), placés dans cette catégorie par 16 parlements/chambres, la conférence PESD/PSDC étant placée dans cette catégorie par 15 d'entre eux.

This is off-set by the somewhat more critical views of other Parliaments/Chambers in relation to the same tools. Dix-huit parlements/chambres ont estimé que le mécanisme de subsidiarité n'était que partiellement efficace, 17 ont exprimé la même opinion concernant la Conférence PESD/PSDC, 16 concernant les JCM, 15 concernant l'IPEX et 14 pour le CERDP et le dialogue politique. Treize parlements/chambres ont placé la COSAC dans cette catégorie. Un petit nombre de parlements/chambres estiment que ces outils sont inefficaces, à savoir deux concernant le CERDP et un concernant le mécanisme de subsidiarité, la COSAC, les JCM et le dialogue politique.

Tout bien pesé, et en prenant en considération le haut et le bas de l'échelle de notation, nous pouvons déduire que, globalement, les parlements/chambres étaient légèrement plus positifs que négatifs concernant l'efficacité de la COSAC, l'utilisation du dialogue politique et l'IPEX et légèrement plus négatifs que positifs concernant l'efficacité du mécanisme de subsidiarité, le CERDP, la Conférence PESD/PESD et les JCM. Ces résultats soulignent de toute évidence des éléments insatisfaisants dans la boîte à outils des parlements/chambres, qui mériteraient un examen plus détaillé à l'avenir.

2.4. Implication proactive dans l'élaboration des politiques de l'UE

Bon nombre des parlements/chambres ont mentionné le recours au dialogue politique lorsqu'ils ont été priés d'expliquer comment ils ont participé proactivement à l'élaboration

des politiques de l'UE. Certains autres ont toutefois mentionné des moyens spécifiques susceptibles de présenter un intérêt général, notamment:

- a) émission d'avis motivés (*Senat* polonais);
- b) dialogue proactif avec le gouvernement (*Bundestag* allemand);
- c) à travers les représentants du parlement national à Bruxelles (*Senát* tchèque, *Saeima* lettone);
- d) à travers des déclarations écrites à propos de tous les Livres verts et blancs soumis au parlement (*Riksdag* suédois);
- e) en demandant aux rapporteurs d'entreprendre un dialogue avec la Commission au stade préparatoire d'une proposition (*Assemblée nationale* française);
- f) en entretenant régulièrement un dialogue avec des députés européens nationaux sur les grands thèmes européens du moment (*Assemblée nationale* française); et
- g) en participant à des ateliers et autres événements avec le Parlement européen et d'autres parlements nationaux pour discuter de moyens de progresser dans des dossiers législatifs clés (*House of Lords* du Royaume-Uni).

2.5. Effectifs du personnel chargé de l'Union européenne

Les réponses à la question des effectifs chargés des affaires européennes au sein des parlements/chambres étaient diverses et on peut constater que ces réponses ont été déterminées par le mode d'organisation de ces fonctions dans chaque parlement/chambre. Dans certains parlements/chambres, une commission centrale traite de toutes les matières liées à l'UE tandis que, dans d'autres, ces matières ont été soit intégrées dans toutes les commissions, soit incluses dans un modèle hybride de contrôle comprenant les deux systèmes. Le tableau suivant vise à donner une idée des effectifs chargés de ces fonctions.⁶

⁶ Dans certains cas les réponses n'étaient pas entièrement comparables, de sorte que certaines d'entre elles peuvent comporter une part de sous-évaluation et/ou de surévaluation.

Tableau 1: Effectifs ou capacités administratives indiquées par les parlements/chambres⁷

Nombre de parlements/chambres	16		Národná rada slovaque 9					
	15		Folketing danois 7					
	14		Senát tchèque 7					
	13		Vouli ton Antiprosopon chypriote 7					
	12		Državni zbor slovène 7					
	11		Országgyűlés hongrois 7					
	10		Cortes Generales espagnol 6					
	9		Chambre des Députés luxembourgeoise 6					
	8		Saeima lettone 6					
	7		Bundesrat allemand 6	Eerste Kamer néerlandaise 14				
	6		Riigikogu estonien 6	Sejm polonaise 11				
	5		Chambre des représentants belge 6	Tweede Kamer néerlandaise 11	Camera Deputaților roumaine 18			
	4		Assembleia da República portugaise 5	Oireachtas irlandais 11	Senato della Repubblica italien 18			
	3		Hrvatski sabor croate 5	Senat polonais 10	Camera dei Deputati italienne 16			
	2	Kamra tad- Deputati maltaise 4	Sénat belge 5	Narodno sabranie bulgare 10	House of Commons du Royaume-Uni 15	House of Lords du Royaume-Uni 24	Assemblée Nationale française 28	
	1	Državni svet slovène 1	Nationalrat et Bundesrat autrichiens 5	Vouli ton Ellinon grec 10	Sénat français 15	Seimas lituanien 23	Senatul roumain 28	Bundestag allemand 59
	0-4		5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	55-59

Nombre de membres du personnel

2.6. La phase législative du processus décisionnel communautaire

Invités à expliquer comment leur Parlement/chambre exerce son influence sur le processus décisionnel communautaire (procédure législative), bon nombre de parlements/chambres (26 sur 37) ont répondu qu'ils se servaient des systèmes parlementaires de responsabilisation ou de "contrôle" de leur gouvernement pour influencer le processus décisionnel communautaire (ou certains aspects de ce processus). Par exemple, le Seimas

⁷ Dans certains cas les réponses n'étaient pas entièrement comparables, de sorte que certaines de ces réponses peuvent comporter une part de sous-évaluation et/ou de surévaluation.

lituanien a présenté son modèle de contrôle parlementaire global, qui consiste à donner mandat au gouvernement et à examiner les documents, puis à auditionner les ministres et à évaluer leurs rapports au terme de réunions du Conseil, ainsi qu'à débattre des propositions législatives et des documents communautaires à cette fin. Le Riigikogu estonien a présenté son système de commissions permanentes spécialisées, qui rendent des avis auprès de la commission des affaires de l'Union européenne. D'autres ont répondu qu'ils optaient pour la solution plus générale de discuter avec leur gouvernement en vue d'exercer leur influence. Par exemple, le Državni zbor slovène a indiqué que cette option était particulièrement importante pour les questions liées au traité ou lorsqu'un élargissement de l'Union était envisagé. Le Sénat belge et la Tweede Kamer néerlandaise ont eux aussi souligné l'importance de leur dialogue avec le gouvernement. Huit parlements/chambres ont indiqué, en toute logique, qu'ils utilisaient leurs pouvoirs d'analyse de la subsidiarité prévus dans le protocole n° 2 du traité de Lisbonne pour influencer le processus décisionnel européen.

Dix-sept parlements/chambres ont également déclaré participer au dialogue politique avec la Commission européenne, dans le cadre duquel les parlements/chambres peuvent envoyer directement à la Commission des commentaires sur les propositions législatives ou les politiques, et attendre une réponse, en vue d'influencer le processus de prise de décision.

2.7. La phase prélegislative d'élaboration des politiques communautaires

Invités à expliquer comment ils exercent leur influence à un stade précoce sur l'élaboration des politiques communautaires (la phase prélegislative), dix parlements/chambres sur 37 ont mentionné l'examen des documents de consultation (également appelés "livres verts" ou "blancs"), considéré comme un moyen essentiel d'influencer la phase prélegislative du processus décisionnel européen. Par exemple, l'examen de ces documents est obligatoire au *Riksdag suédois*, qui a répondu que cette méthode produisait "un débat public plus approfondi lors de la phase prélegislative".

D'autres parlements/chambres, comme le *Bundestag* allemand, la *Camera dei Deputati*, italienne et le *Riksdag* suédois, ont déclaré que le droit d'obtenir des informations de la part du gouvernement améliorerait fortement leur influence sur l'élaboration des politiques de l'Union.

Quelques parlements/chambres seulement, dont le *Seimas* lituanien, le *Národná rada* slovaque, et la *Eerste Kamer* néerlandaise, ont indiqué procéder à l'évaluation du programme de travail de la Commission européenne (dans lequel la Commission présente chaque année ses projets législatifs pour l'année à venir) en vue d'influencer la phase prélegislative. Le *Bundestag* allemand a également mentionné son bureau de liaison à Bruxelles en tant que source d'information, bureau qui lui permet de mieux suivre les éventuelles initiatives législatives. L'*Assembleia da República* portugaise a évoqué l'importance de l'interaction croissante avec d'autres parlements nationaux lors des différentes phases du processus législatif. Le *Sénat* français, le *Senatul* roumain, le *Sejm* polonais et les *Cortes* espagnoles ont également déclaré exercer leur influence dans le cadre de réunions interparlementaires.

En réalité, bon nombre de parlements/chambres recourent à l'ensemble ou à plusieurs des techniques et outils mentionnés plus haut pour exercer leur influence d'un bout à l'autre du

processus décisionnel communautaire. Par exemple, la *Camera dei Deputati* italienne a dressé une longue liste des mécanismes employés: "a) l'obligation pour le gouvernement de transmettre les actes de l'Union et de transmettre régulièrement aux organes parlementaires des informations sur les affaires européennes, les réunions et les propositions en cours; b) la transmission directe de documents par les institutions de l'Union; c) l'analyse des projets de textes législatifs européens et le contrôle de la subsidiarité; d) la réserve d'examen parlementaire; e) des missions d'enquête et des activités d'élaboration des politiques et de supervision des organes parlementaires; f) l'analyse des documents de consultation et législatifs européens".

Dans la même veine, les parlements/chambres ont été invités à décrire la façon dont ils "contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union", y compris par d'autres moyens que ceux mentionnés à l'article 12 du TUE. Beaucoup ont donné la même réponse que celle donnée à la question relative à l'exercice de leur influence sur le processus décisionnel européen. Quelques exemples notables de bonnes pratiques ont également été donnés:

- le *Sejm* polonais organise des réunions portant sur des thèmes d'actualité afin de mieux comprendre des questions européennes bien définies en invitant les intéressés à exprimer leur point de vue;
- le *Bundestag* allemand a augmenté le nombre de débats en plénière sur les affaires européennes et indiqué que cela a permis de sensibiliser davantage le public à la question; l'*Assembleia da República* portugaise organise elle aussi davantage de débats en plénière depuis la modification de la législation en mai 2012;
- la *Eerste Kamer* néerlandaise a mis en place un site web spécialisé qui vise à mieux faire connaître les dossiers européens et à améliorer l'efficacité de leur examen;⁸
- les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont mis l'accent sur leurs efforts de "renforcement des relations avec les autres parlements et parlementaires à l'échelle de l'Union européenne";
- le *Hrvatski sabor* croate a attiré l'attention sur sa coopération avec le gouvernement national dans le cadre de la procédure de désignation des candidats de la République de Croatie à la Commission européenne, à la Cour de justice et au Tribunal, à la Cour des comptes et au Comité de direction de la BEI.

En France, l'Assemblée nationale et le *Sénat* ont tous deux insisté sur le fait que des dispositions devaient être prises pour assurer la responsabilité démocratique d'EUROPOL et d'EUROJUST. Le *Narodno sabranie* bulgare et le *Kamra tad-Deputati* maltais considèrent tous deux qu'il incombe aux parlements/chambres de rapprocher les citoyens de l'Union européenne.

2.8. Les modèles de contrôle parlementaire et leurs avantages

Les parlements/chambres ont été invités à donner des informations sur leurs systèmes de contrôle parlementaire et, même si les réponses n'étaient pas complètes, les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous font apparaître un abandon progressif général du système traditionnel de classification. Il apparaît que les parlements/chambres mettent en place des approches plus sophistiquées ou personnalisées en ce qui concerne les activités de contrôle de l'Union européenne. Par exemple, on constate que les parlements/chambres

⁸ www.europapoort.nl

sont moins nombreux que prévu à déclarer disposer de systèmes contraignants ou basés sur des documents, et on observe un développement des catégories de systèmes mixtes ou autres systèmes d'examen. Ce changement apparent d'approche mériterait, selon nous, que l'on s'y intéresse de plus près à l'avenir. Les parlements/chambres ont développé ces réponses ci-dessous en donnant des précisions sur les systèmes pour lesquels ils ont opté et en mettant en avant les avantages et les éventuelles faiblesses perçues.

Système d'examen utilisé	Nbre	%
Basé sur des documents	8	21 %
Obligatoire	3	8 %
Mixte	12	32 %
Axé sur des commissions sectorielles	3	8 %
<u>Autre, veuillez préciser</u>	12	32 %
Nombre total de réponses	38	

Invités à indiquer quels éléments des systèmes de contrôle des affaires européennes sont les plus efficaces au sein de chaque Parlement/chambre, l'examen ou le contrôle de leur propre gouvernement est l'élément le plus souvent mentionné par les parlements/chambres (19 sur 37). Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et le *Vouli ton Ellinon* grec ont indiqué que le contrôle de la subsidiarité était le plus efficace, s'agissant de la seule compétence juridiquement contraignante dont disposaient leurs parlements pour contrôler les affaires européennes.

Un certain nombre de parlements/chambres ont indiqué que la forme de leur système de contrôle représentait un atout. Le *Sejm* polonais a souligné l'intérêt de disposer d'une commission des affaires européennes chargée de traiter des affaires de l'Union. Dans le même ordre d'idées, l'*Országgyűlés* hongrois a salué l'existence d'une commission des affaires européennes centralisée chargée des tâches liées au contrôle, tandis que le *Senato della Repubblica* italien apprécie les avantages de chaque commission sectorielle pertinente s'occupant des affaires européennes, tout comme la *Chambre des députés* luxembourgeoise. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont évoqué le "modèle d'intégration", qui permet aux commissions sectorielles "d'appliquer leur expertise aux questions liées à l'Union européenne et qui veille à ce que la grande majorité des parlementaires participent aux activités de contrôle de l'Union". The Czech *Senát* highlighted as effective the system it had employed of having a "division of labour" within the European Affairs Committee, i.e. Members have certain policy areas to cover and tried to enhance involvement of sectoral committees. Le *Senatul* roumain voit également d'un bon œil le fait de pouvoir associer la commission des affaires européennes et les commissions sectorielles au contrôle de la subsidiarité, notamment.

Les autres avantages mis en avant par les différents parlements/chambres comprennent:

- l'accès à l'information et les notifications régulières informant de l'évolution des délibérations (*Bundestag* allemand);
- l'accès aux documents et le processus de sélection des documents à examiner (*Senát* tchèque);
- l'examen détaillé des propositions "importantes" (*House of Lords* britannique);

- la participation précoce au processus législatif (*Tweede Kamer* néerlandaise); et
- le rapport du Premier ministre au Parlement après les réunions du Conseil européen (*Kamra tad-Deputati* maltais).

Dans la même veine, les parlements/chambres ont été invités à mentionner les éléments de leurs propres procédures qu'ils pourraient recommander à d'autres. À l'instar des réponses données à la question précédente, bon nombre estimaient que l'examen de la position du gouvernement était l'aspect le plus important du contrôle. Par exemple, cette procédure a amené le *Seimas* lituanien à recommander son modèle mixte de contrôle et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises à recommander à tous d'adopter une forme d'intégration. La *Tweede Kamer* néerlandaise a souligné qu'elle fixait les priorités européennes de manière proactive en fonction du programme législatif de la Commission européenne. Le Parlement européen a fait observer qu'il recommandait d'organiser régulièrement des débats en prévision du Conseil européen et d'obtenir des rapports du président du Conseil européen après les réunions.

2.9. Les lacunes dans le contrôle parlementaire

Les parlements/chambres ont été invités à identifier non seulement les atouts des systèmes actuels, mais aussi les lacunes ou les faiblesses qui existent actuellement et/ou les changements qui s'imposent pour améliorer le contrôle parlementaire. Les parlements/chambres ont répondu à trois niveaux: le niveau national, le niveau européen et dans le cadre de la coopération interparlementaire.

Au niveau national

Un certain nombre de parlements/chambres ont indiqué qu'aucune procédure n'existait actuellement au niveau national pour assurer le contrôle parlementaire du semestre européen. La *Tweede Kamer* néerlandaise recommande une plus grande transparence de la part des parlements nationaux dans les dépenses nationales à partir du budget communautaire. Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont fait preuve d'une grande transparence et dressé la liste des lacunes de leur système - par ex., "l'absence de système de réserve d'examen (ou de mandat); la nécessité de contribuer davantage à la phase prélegislative; la nécessité de renforcer le contrôle parlementaire de la transposition et de la mise en œuvre de la législation européenne; et les ressources limitées disponibles pour les activités de contrôle de l'Union". Le *Senat* polonais a déclaré avoir rencontré des problèmes en raison du délai de réception des informations de la part du gouvernement. Le Parlement européen a indiqué qu'au niveau national, le rayon d'action direct des parlements nationaux "est relativement limité, surtout par rapport aux nouvelles compétences conférées au Parlement européen [en vertu du traité de Lisbonne]".

Au niveau de l'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, les dispositions liées au protocole n° 2 ont été régulièrement mentionnées. Le *Senát* tchèque recommande de prolonger la période de contrôle de la subsidiarité en la faisant passer à douze semaines, "le délai de huit semaines prévu pour présenter des avis motivés n'étant pas suffisant", et le Parlement suédois a indiqué que le délai était relativement court, et a remis en cause les seuils élevés appliqués pour les cartons jaunes et orange. Le *Vouli ton Ellinon* grec a indiqué que la charge de travail était trop lourde pour les parlements de petite taille compte tenu du délai de huit semaines.

Les Cortes Generales espagnoles, et le Sejm et le Senat polonais, ont critiqué la qualité et le manque de ponctualité des réponses de la Commission européenne.

L'*Assembleia da República* portugaise s'inquiète de "l'impossibilité de démontrer/déterminer l'impact des avis et de la participation des parlements nationaux à la procédure législative européenne, principalement à cause du contenu et de la lenteur des réponses données par la Commission européenne", des sentiments confirmés par le *Senát* tchèque, qui critique par ailleurs la qualité des réponses de la Commission européenne aux avis des parlements nationaux. Il reconnaît toutefois que "la qualité et l'intelligibilité du raisonnement dans les avis des parlements nationaux sont des conditions préalables nécessaires" à des réponses de qualité. Le *Riksdag* suédois a indiqué qu'il ne savait pas avec précision "dans quelle mesure les objections du Parlement suédois à l'application du principe de subsidiarité sont prises en considération dans la législation qui est adoptée". Le Parlement européen a répondu qu'une lacune existait au niveau de l'Union européenne car le "PE n'est pas habilité à apporter une légitimité démocratique aux décisions du Conseil européen".

Coopération interparlementaire

Au niveau de la coopération interparlementaire, le *Seimas* lituanien a indiqué que l'absence de leadership constituait une faiblesse importante, tandis que la *Tweede Kamer* néerlandaise est favorable à un renforcement de la coalition entre les parlements nationaux en ce qui concerne la procédure du carton jaune. Le *Narodno sabranie* bulgare a fait observer que les réunions interparlementaires ne prenaient aucune décision "ayant une influence significative sur le processus législatif". La *Camera Deputaţilor* roumaine a déclaré qu'il n'y avait pas de véritable "culture de la subsidiarité" vu les divergences qui subsistaient dans les approches, l'interprétation et l'application. En ce qui concerne la COSAC plus précisément, le *Senato della Repubblica* italien souhaite voir cette instance discuter plus souvent des propositions en présence du commissaire et de la présidence du Conseil. Il recommande également d'éviter les activités redondantes dans les ordres du jour de la COSAC, les réunions sectorielles, les rencontres parlementaires et les réunions conjointes de commissions. Le *Senát* tchèque a déclaré que la COSAC devait mettre davantage l'accent sur la subsidiarité si l'on voulait améliorer l'efficacité du contrôle dans ce domaine au niveau interparlementaire.

2.10. L'évolution future de la démocratie parlementaire dans l'Union européenne

Bon nombre de parlements/chambres (17 sur 36) n'ont pas officiellement abordé la manière dont ils voyaient l'évolution du contrôle parlementaire à l'avenir.

Quelques parlements/chambres ont répondu qu'ils envisageaient de revoir leur règlement intérieur afin d'évoluer, ou qu'ils l'avaient fait il y a peu, à savoir: le *Bundestag* allemand, qui avait revu son règlement en juillet 2013 compte tenu des développements concernant le mécanisme de stabilité, le *Državni zbor* slovène, qui souhaitait introduire des changements afin de pouvoir mieux examiner les documents essentiels liés au semestre européen, et la *Camera dei Deputati* italienne. Le *Hrvatski sabor* croate a indiqué qu'il prévoyait d'obliger les commissions sectorielles à traiter des affaires européennes à l'avenir.

L'*Eduskunta* finlandaise souhaite l'adoption par les parlements nationaux d'un "code de conduite obligeant chaque État membre, conformément aux obligations constitutionnelles

nationales, à garantir la participation de son parlement national à la définition des positions que l'État membre représente au Conseil".⁹

Un certain nombre de parlements/chambres se concentrent sur le renforcement des mécanismes existants et de la coopération interparlementaire. Par exemple, le *Sejm* polonais aspire à une intensification du dialogue politique et à son développement afin de "dépasser le cadre formel du traité de Lisbonne". Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, bien que n'ayant pas discuté de la question ni officiellement adopté une position à cet égard, ont déclaré qu'elles espéraient assister "au développement futur du dialogue politique, du dialogue économique et du rôle des parlements dans le cadre du semestre européen". Le *Senato della Repubblica* italien a souligné que la COSAC devrait assurer la coordination en matière de "thèmes institutionnels et de relations avec le Parlement européen". L'*Assembleia da República* portugaise a quant à elle déclaré que le "Conseil européen méritait un contrôle systématique" et qu'il était important de renforcer l'examen des livres verts. Le *Sénat* belge a indiqué que le contrôle parlementaire devait être plus structuré et direct et que la COSAC pouvait jouer un rôle déterminant à cet égard.

Le Parlement européen a indiqué qu'une "intégration européenne plus étroite devrait prévoir une participation parlementaire plus grande, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union" et que la responsabilité démocratique "doit être assurée au niveau où les décisions sont prises".

Invités à expliquer comment renforcer le rôle des parlements/chambres avant la révision des traités existants, seuls quelques parlements/chambres ont répondu de manière exhaustive (12). La *Camera dei Deputati* italienne a répété ce qu'avaient déjà dit beaucoup d'autres, à savoir que la Commission devait répondre aux avis motivés de façon plus ponctuelle et ciblée. Elle a également invité le Parlement européen à tenir compte des positions des parlements nationaux dans les rapports de ses commissions et ses résolutions en plénière. Le Parlement européen a indiqué que le renforcement pouvait se faire en "harmonisant les mécanismes d'orientation et de contrôle des gouvernements nationaux dans le domaine des affaires européennes".

Bon nombre de parlements/chambres (23 sur 35) n'ont par ailleurs pas su répondre à la question de savoir ce que la prochaine révision du traité européen devrait prévoir pour renforcer le rôle des parlements nationaux. Les quelques parlements/chambres qui ont effectivement répondu ont émis les idées suivantes:

- il faut institutionnaliser le dialogue politique afin de permettre aux parlements nationaux d'intervenir de façon constructive dans la procédure législative européenne, "à savoir en présentant des propositions susceptibles d'améliorer certains aspects des initiatives européennes" (*Assembleia da República* portugaise);
- il faut reconnaître le rôle des parlements nationaux dans la définition et l'examen des décisions européennes dans les questions qui concernent la coopération interparlementaire. Leur rôle doit également être renforcé dans les questions qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union (*Senato della Repubblica* italien et *Camera Deputaţilor* roumaine);

⁹ Déclaration n° 4/201 de la Grande commission de l'*Eduskunta* finlandais

- la Commission européenne doit répondre aux avis motivés dans un délai déterminé, et le seuil fixé pour déclencher un contrôle de la subsidiarité doit être abaissé (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote);
- il faut renforcer le rôle des parlements nationaux en ce qui concerne la PESC et la PSDC (*Senatul* roumain);
- il faut renforcer le rôle des parlements nationaux dans le domaine de la gouvernance économique (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote);
- il faut pousser les gouvernements nationaux à intégrer l'avis des parlements/chambres dans le mandat du pays au Conseil, dans les initiatives législatives des États membres et dans les demandes de participation ou d'annulation de participation à la coopération renforcée (*Camera Deputaților* roumaine); et
- il faut donner aux parlements nationaux le droit d'émettre des commentaires sur le fond des initiatives législatives dans l'Union européenne (*Vouli ton Ellinon* grec).

Le Parlement européen a fait observer que la "future réforme des traités devait renforcer les acquis démocratiques des parlements nationaux", par exemple en institutionnalisant l'obligation pour les États membres de soumettre leurs exécutifs au contrôle des parlements nationaux.

CHAPITRE 3: LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, les États membres de l'Union se sont engagés à faire le nécessaire pour que l'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans atteigne 75 %, que la part des jeunes en décrochage scolaire ne dépasse pas 10 % et qu'au moins 40 % de la population de 30–34 ans obtienne un diplôme universitaire, ainsi que pour réduire d'au moins 20 millions le nombre des personnes touchées ou menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, d'ici 2020.

Le chapitre 3 examine le contrôle parlementaire de la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020 ainsi que la situation des réformes en cours et les bonnes pratiques et procédures. Les parlements ont été invités à donner leur point de vue sur la question de savoir si la volonté politique d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 transparaît suffisamment dans les politiques et les budgets européens et nationaux. Ce chapitre aborde aussi les possibilités pour les parlements nationaux et le Parlement européen de développer leur coopération pour atteindre ces objectifs. Il analyse l'ampleur des débats parlementaires sur les conséquences, notamment sociales, des mesures d'austérité pour la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020 aux niveaux européen et national.

3.1. Le contrôle des objectifs de la stratégie Europe 2020

Plus de deux tiers des parlements/chambres ayant répondu ont discuté de l'ensemble ou de la plupart des objectifs de la stratégie Europe 2020. Offrir de l'emploi à 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans et réduire le nombre des personnes touchées et menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale sont des questions qui ont été examinées par la grande majorité des parlements/chambres - respectivement 85 et 82 % (29 et 28 sur 34). Un pourcentage un peu moins élevé d'entre eux (76 %, 25 sur 33) avaient examiné l'objectif de maintenir sous la barre des 10 % la part des jeunes en décrochage scolaire et de pourvoir au moins 40 % de la population des 30-34 ans d'un diplôme universitaire. Douze parlements/chambres avaient discuté d'autres objectifs de la stratégie Europe 2020.

La procédure d'examen intervenait essentiellement dans le cadre de réunions de la commission des affaires européennes et/ou d'autres commissions compétentes. Dans certains cas, des membres du gouvernement participaient au débat, ou bien la correspondance écrite avec les ministres compétents était prise en considération, et souvent dans le contexte du programme national de réforme et du programme de stabilisation (11). Dans quelques cas plus rares, le débat avait lieu dans le cadre d'auditions en plénière (5).

En voici quelques exemples:

- La *House of Lords* britannique prévoyait de lancer une enquête sur deux des objectifs de la stratégie Europe 2020, tandis que le *Hrvatski sabor* croate et le *Seimas* lituanien associaient des universitaires et des partenaires sociaux aux discussions.
- Les *Cortes Generales* espagnoles ont adopté une résolution non législative liée à l'emploi et la *Camera dei Deputati* italienne a adopté une résolution sur les documents relatifs à l'économie et aux finances, qui comprenait des objectifs et des mesures connexes en vue d'atteindre les objectifs en matière d'emploi définis par la stratégie Europe 2020.

- L'*Assembleia da Republica* portugaise a abordé, dans le cadre de débats sur les indicateurs mentionnés dans les rapports PISA, les objectifs de maintien sous la barre des 10 % de la part des jeunes en décrochage scolaire et de garantie pour au moins 40 % de la population de 30-34 ans d'obtenir un diplôme universitaire,.
- Le Parlement européen a abordé ces questions avec la participation du commissaire compétent. En ce qui concerne l'objectif relatif à l'emploi, la résolution du Parlement européen du 14 juin 2012 sur le thème "Vers une reprise riche en emplois" mentionne les 17,6 millions d'emplois nouveaux qu'il est nécessaire de prévoir afin d'atteindre l'objectif d'emploi fixé dans la stratégie Europe 2020. Le PE a aussi demandé que soient consentis les investissements nécessaires à l'exploitation des potentiels de création d'emplois et de croissance que recèlent l'économie "verte", le secteur des services sociaux et sanitaires et les nouvelles techniques de l'information et de la communication, notamment des investissements dans les qualifications, les formations et le relèvement des salaires. Il s'est aussi montré satisfait du lancement de la consultation publique sur l'emploi dans les secteurs des soins de santé et de l'aide sociale. Le débat du Parlement européen sur le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) était directement lié à l'objectif de la stratégie Europe 2020 de réduire de 20 millions le nombre des personnes touchées ou menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, d'ici 2020.
- La *Chambre des députés* luxembourgeoise a répondu qu'un projet de programme national de réforme (PNR) faisait l'objet d'un débat public en son sein avant d'être présenté et examiné par une commission parlementaire. Le premier projet de PNR a été transmis pour examen à l'ensemble des commissions parlementaires qui examinaient les objectifs de ce projet. Les contributions connexes ont été soumises au ministère de l'économie et du commerce extérieur, qui assume une fonction de coordination au niveau exécutif. Avant le débat public, la version finale du PNR a été présentée lors d'une réunion conjointe faisant intervenir les commissions de l'économie, du commerce extérieur et de l'économie solidaire, des finances et du contrôle budgétaire.

Huit des parlements/chambres qui ont répondu ont indiqué que les objectifs de la stratégie Europe 2020 faisaient tous l'objet d'une attention équivalente, mais la plupart (18 sur 32) ont répondu par la négative. Dans la plupart des cas, cette situation s'expliquait par le fait que certains des objectifs, comme le problème du chômage chez les jeunes, étaient prioritaires.¹⁰

La mise en œuvre des réformes ou des actions en cours était souvent contrôlée au travers des procédures parlementaires habituelles, le plus souvent lors de réunions de commissions en présence de membres compétents du gouvernement et moins souvent en plénière. Several Parliaments/Chambers mentioned annual scrutiny of the NRP (11) as well as consideration of relevant bills. Le *Riksdag suédois* surveille l'efficacité des organes chargés de la mise en œuvre des programmes concernés, tandis qu'au Royaume-Uni la commission des affaires européennes de la *House of Lords* soumet les actions du gouvernement à un "examen renforcé" qui comprend des séminaires avec les parties concernées, une correspondance écrite avec les ministres compétents ou le lancement d'enquêtes. Des

¹⁰ Voir réponses à la question 41, disponibles en annexe du rapport semestriel

auditions portant sur la mise en œuvre des réformes ou actions en cours, avec la participation de partenaires sociaux et d'experts externes, ont également été organisées par le *Bundestag* allemand, l'*Assembleia da Republica* portugaise et le *Nationalrat* de même que le *Bundesrat* autrichiens. Le *Državni zbor* slovène et le *Sejm* polonais ont abordé la question lorsqu'elle a été inscrite à l'ordre du jour d'un prochain Conseil, tandis que la Chambre des représentants belge s'est réunie avant et/ou après une réunion du Conseil européen dans le cadre du Comité d'avis fédéral. Le Parlement européen a évalué l'aperçu des réformes en cours de la Commission et appelé à un renforcement de son rôle dans le processus du semestre européen afin d'assurer la légitimité et la responsabilité démocratique.

3.2. La coopération dans le cadre des objectifs de la stratégie Europe 2020

Invités à expliquer par quels moyens les parlements/chambres peuvent coopérer en vue d'atteindre les objectifs définis dans la stratégie Europe 2020, près d'un tiers des répondants (10 sur 32) ont déclaré qu'ils n'avaient pas abordé la question. Onze parlements/chambres ont plus particulièrement évoqué des solutions prises au niveau national, essentiellement des mesures de contrôle des activités gouvernementales. Au niveau de l'Union, la plupart des parlements/chambres ont évoqué l'échange d'informations et de bonnes pratiques au travers de mécanismes de coopération interparlementaire existants, comme la COSAC, de réunions entre les présidents des commissions compétentes et d'autres réunions interparlementaires. Plusieurs parlements/chambres (7) ont plus particulièrement fait mention de la semaine parlementaire du semestre européen. La *House of the Lords* britannique considère les vidéoconférences *ad hoc* entre les commissions compétentes comme un outil précieux de coopération interparlementaire.

3.3. La volonté politique d'atteindre les objectifs

Seulement neuf des dix-huit parlements/chambres ayant répondu ont indiqué que la volonté politique d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 transparaissait suffisamment dans l'élaboration des politiques et des budgets aux niveaux européen et national. Neuf ont répondu par la négative, tandis que la *Chambre des députés* luxembourgeoise a fait observer qu'au niveau national, aucune critique sur cette question n'avait été émise. Invités à expliquer comment cette volonté politique transparaissait dans l'élaboration des politiques et budgets aux niveaux européen et national, neuf des vingt-deux parlements/chambres ayant répondu ont indiqué que cette question n'avait pas été examinée. Le *Sejm* polonais, le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, et le *Senat* tchèque ont répondu que les objectifs nationaux étaient spécifiés dans le programme national de réforme. Au niveau européen, le *Bundestag* allemand et l'*Országgyűlés* hongrois ont considéré les dispositions contenues dans le cadre financier pluriannuel comme une occasion de s'aligner sur les objectifs de la stratégie Europe 2020. La *House of Lords* britannique a indiqué que la concrétisation de la stratégie Europe 2020 était un objectif du CFP, mais qu'il fallait aussi tenir compte de la nécessité de financer d'autres priorités communautaires, comme la protection de la biodiversité et l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le *Seimas* lituanien a indiqué qu'il était possible de renforcer l'engagement à l'avenir, parallèlement à la reprise de l'économie européenne, en améliorant les possibilités d'atteindre effectivement ces objectifs. Le *Senat* polonais, la *Camera dei Deputati* italienne et le *Senat* tchèque ont répondu que les nouvelles difficultés qui sont apparues ont donné lieu à des problèmes budgétaires et de financement considérables. La *Saeima* lettone a fait observer qu'indépendamment de l'engagement, le fait que certains pays ne soient pas en mesure

d'atteindre certains objectifs quantitatifs, comme le taux de natalité, la structure par âge de la société, l'immigration et l'émigration, avait des raisons objectives.

S'agissant des lacunes observées par les parlements/chambres dans la prise en considération de la volonté politique d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 dans l'élaboration des politiques et des budgets, plus de la moitié des parlements/chambres ayant répondu (huit sur quatorze) ont expliqué que les perspectives financières pour le CFP 2014-2020 ne répondaient pas aux exigences de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Les réductions budgétaires aux niveaux européen et national auront dès lors un impact négatif sur ses objectifs ambitieux. Cinq parlements/chambres sur les quatorze qui ont répondu n'avaient pas de position officielle sur la question.

3.4. L'impact des mesures d'austérité sur les objectifs

Soixante-trois pour cent des parlements/chambres ayant répondu (19 sur 30) avaient discuté de l'impact des mesures d'austérité sur les objectifs définis dans la stratégie Europe 2020, tandis que 73 % (22 sur 30) avaient discuté de l'impact social des mesures d'austérité prises aux niveaux européen et national. La *House of Lords* britannique avait organisé un séminaire sur l'impact de l'austérité dans l'Union et la *Camera dei Deputati* italienne avait souligné dans plusieurs résolutions/documents l'impact négatif des mesures d'austérité sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. La *Chambre des représentants* belge et le *Senato della Repubblica* italien ont émis des commentaires similaires. La commission des budgets du Parlement européen a abordé régulièrement la question, essentiellement en ce qui concerne la capacité des États membres à participer au financement de projets communautaires, notamment dans le cadre de la politique de cohésion, et invité la Commission à collaborer avec les États membres pour veiller à ce que les programmes d'austérité n'entravent pas les mesures de création d'emplois et les politiques de promotion de la croissance, et ne compromettent pas la protection sociale.

3.5. Le chômage des jeunes

Parmi les parlements/chambres ayant répondu, 72 % (23 sur 32) ont déclaré avoir l'intention de discuter de la communication de la Commission intitulée "Œuvrer ensemble pour les jeunes Européens – Un appel à l'action contre le chômage des jeunes", datée du 19 juin 2013. Certains parlements/chambres ont en outre abordé des questions liées à la stratégie Europe 2020. Le *Hrvatski sabor* croate a organisé, en collaboration avec EUFORES, un atelier sur la stratégie Énergie 2020 dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Le *Vouli ton Ellinon* grec n'exerce pas de contrôle sur les objectifs proprement dits de la stratégie Europe 2020 mais, dans le cadre d'une mise en œuvre réussie des mesures d'austérité, durant les activités de contrôle parlementaire ou législatives ordinaires, des mesures ont été prises pour faire face au problème majeur du chômage (le chômage des jeunes ayant atteint des niveaux historiques). L'impact social des mesures d'austérité prises aux niveaux européen et national fait par conséquent régulièrement l'objet de discussions au sein des commissions et en plénière au *Vouli ton Ellinon* grec.