

Mai 2006

**Cinquième rapport bisannuel sur
l'évolution des procédures et des pratiques
de l'Union européenne relatives
au contrôle parlementaire**



Préparé par le Secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la

XXXV^{ème} Conférence des organes spécialisés
dans les affaires communautaires et européennes
des Parlements de l'Union européenne

21-23 mai 2006
Vienne

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

SECRETARIAT DE LA COSAC

ATR 01 K048, 2, rue d'Ardenne, B-1047 Bruxelles, Belgique
Email : cosac@ft.dk | Fax : +32 2 230 0234

Introduction

Voici le cinquième rapport bisannuel du Secrétariat de la COSAC.

Rapports bisannuels de la COSAC

La XXX^{ème} COSAC, qui s'est réunie à Rome en octobre 2003, a décidé que le secrétariat de la COSAC devrait publier des rapports factuels bisannuels avant chaque conférence plénière. Le but de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des pratiques et procédures relatives au contrôle parlementaire au sein de l'Union européenne.

Le premier rapport a été discuté lors de la XXXI^{ème} COSAC qui s'est réunie à Dublin en mai 2004 ; le deuxième rapport a été présenté lors de la XXXII^{ème} COSAC à la Haye en novembre 2004 ; le troisième rapport bisannuel a été rédigé pour la XXXIII^{ème} COSAC à Luxembourg en mai 2005 et le quatrième rapport a été préparé pour la XXXIV^{ème} COSAC à Londres en octobre 2005.

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

Les cinq chapitres de ce rapport sont fondés sur les renseignements fournis par les Parlements nationaux des 25 États membres de l'UE. Les chapitres trois et quatre contiennent également des informations fournies par la Commission européenne et le Conseil. Nous leur sommes très reconnaissants de leur coopération à ce projet.

Le premier chapitre donne un aperçu des différents types d'actions entreprises par les Parlements nationaux pendant la période de réflexion, en décrivant certaines initiatives. Le chapitre 2 décrit les développements relatifs à la subsidiarité et la proportionnalité depuis la dernière réunion de la COSAC. Les trois derniers chapitres reprennent les thèmes abordés par la Contribution adressée aux institutions de l'UE, adoptée par la XXXIV^{ème} COSAC en octobre 2005. Le chapitre 3 fournit des informations sur les États membres qui participent aux opérations de la PESD lancées récemment et étudie la façon dont ces missions ont été contrôlées par les Parlements nationaux ; le chapitre 4 présente les réponses de la Commission aux paragraphes de la Contribution relatifs aux études d'impact ; et le chapitre 5 présente les développements ayant trait à la transparence des travaux du Conseil.

Remarque sur les chiffres

Sur les 25 États membres de l'Union européenne, 13 ont un Parlement unicaméral et 12 ont un Parlement bicaméral. En raison de ce mélange de systèmes bicaméraux et unicaméraux, il y a 37 Chambres parlementaires nationales dans les 25 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils aient un système bicaméral, les Parlements nationaux de l'Autriche, de la Belgique, de l'Irlande et de l'Espagne ont chacun renvoyé une réponse unique au questionnaire de la COSAC. (Le Parlement irlandais et le Parlement espagnol ont tous deux des commissions communes responsables des affaires communautaires). Le secrétariat de la COSAC a reçu des réponses à son questionnaire de la part des Parlements nationaux de tous les États membres. Ceci fait un total de 34 réponses, en comprenant les réponses du Parlement européen et du Parlement national de la FYROM. Toutes ces réponses sont publiées dans un document séparé figurant en annexe et disponible également sur le site internet de la COSAC.

<u>INTRODUCTION</u>	<u>3</u>
<u>1 PERIODE DE REFLEXION</u>	<u>6</u>
1.1 CONTEXTE	6
1.2 RATIFICATION	6
1.3 DEBATS PARLEMENTAIRES	7
1.4 CONTACTS AVEC LA COMMISSION	9
1.5 CONTACTS AVEC LA SOCIETE CIVILE	10
1.6 SITES WEB PARLEMENTAIRES	11
1.7 EVENEMENTS DANS LES MEDIAS	12
1.8 SEMINAIRES, CONFERENCES ET VISITES	13
1.9 EVENEMENTS A VENIR.....	15
<u>2 SUBSIDIARITE</u>	<u>17</u>
2.1 CONTROLE DE SUBSIDIARITE	17
2.2 NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS DANS LES PARLEMENTS NATIONAUX	18
<u>3 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES OPERATIONS CIVILES DE LA PESD.....</u>	<u>21</u>
3.1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES OPERATIONS CIVILES RECENTES DE LA PESD AU SEIN DES PARLEMENTS NATIONAUX	22
<u>4 ETUDES D'IMPACT</u>	<u>29</u>
4.1 ETUDE D'IMPACT DES INITIATIVES DU PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION	29
4.2 RESUMES DES ETUDES D'IMPACT	30
4.3 TRADUCTION DES ETUDES D'IMPACT.....	30
4.4 TRANSMISSION DES ETUDES D'IMPACT AUX PARLEMENTS NATIONAUX	31
4.5 UNE METHODE COMMUNE POUR L'EVALUATION DES COUTS ADMINISTRATIFS	31
4.6 MISE A JOUR DES ETUDES D'IMPACT.....	32
4.7 ASSURER L'OBJECTIVITE DE L' ANALYSES D'IMPACT	32
4.8 CONCENTRER LES ANALYSES D'IMPACT SUR LES TROIS ELEMENTS DE LA STRATEGIE DE LISBONNE.....	33
4.9 ANALYSES D'IMPACT DE PROPOSITIONS LEGISLATIVES QUE LA COMMISSION PROPOSE DE RETIRER	33
4.10 UNE BANQUE DE DONNEES PUBLIQUE	34
4.11 TRAVAIL AU PARLEMENT EUROPEEN SUR L'INITIATIVE « MIEUX LEGIFERER ».....	34
<u>5 TRANSPARENCE AU CONSEIL.....</u>	<u>36</u>
5.1 CONTEXTE	36
5.2 LA POSITION DE LA COSAC.....	36
5.3 DEVELOPPEMENTS DEPUIS LA DERNIERE COSAC (OCTOBRE 2005).....	36

1 Période de réflexion

1.1 CONTEXTE

En juin 2005, le Conseil Européen a adopté une déclaration préconisant une période de réflexion sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, afin de permettre un large débat dans les États membres, associant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les Parlements nationaux et les partis politiques. Cette proposition d'un large débat sur l'avenir de l'Europe a fait l'objet du chapitre 5 de la Contribution adoptée à la XXXIV^{ème} COSAC à Londres en octobre 2005.

« La COSAC reconnaît que la crise que traverse l'UE actuellement ne peut être surmontée qu'en impliquant les citoyens de l'Union, et non seulement ses institutions et ses élites, dans un grand débat. Un tel débat devrait avoir lieu à tous les niveaux : local, régional, national et européen. Il est de la responsabilité des Parlements nationaux et du Parlement européen de mener ce projet à bien. Une série de réunions devrait chercher à encourager le débat, donner des pistes de réflexion et permettre une synthèse des différentes discussions ; elle permettrait également de promouvoir la prise de conscience européenne et d'arriver à une définition claire des rôles et des objectifs de l'UE, ainsi qu'elle est comprise et acceptée par les citoyens européens. Ceci faciliterait également les décisions concernant l'avenir du Traité constitutionnel. »

Les Présidences du Royaume Uni et de l'Autriche ont présenté un rapport conjoint au Conseil européen en décembre 2005 qui résume les débats nationaux sur l'avenir de l'Europe dans les États membres. Ce rapport intérimaire contribuera à une évaluation globale des débats nationaux dans la première moitié de 2006 sous présidence autrichienne.

Ce chapitre complète le rapport intérimaire en fournissant un aperçu d'ensemble des actions entreprises par les Parlements nationaux pendant la période de réflexion.

Le secrétariat a envoyé le rapport intérimaire mentionné ci-dessus (document du Conseil 15576/05 DQPG) aux Parlements nationaux en leur demandant s'ils avaient des informations supplémentaires sur des initiatives organisées ou envisagées par eux en relation avec la période de réflexion.

Ce chapitre présente une vue d'ensemble des différents types d'action entreprises par les Parlements nationaux pendant la période de réflexion. La plupart des Parlements nationaux ont pris des initiatives très variées que nous classons dans ce chapitre par catégories. La liste des initiatives ou la référence aux Parlements n'est nullement exhaustive ; pour un tableau complet, voir les réponses fournies par les Parlements nationaux en Annexe.

1.2 RATIFICATION

Trois Parlements nationaux ont pris des mesures concrètes pour ratifier le Traité constitutionnel depuis le dernier rapport bisannuel. En Belgique, le dernier des

Parlements régionaux a adopté la loi sur l'adoption du Traité constitutionnel le 8 février 2006.¹

Le 8 février 2006, le *Riigikogu* estonien a achevé sa première lecture du projet de loi sur la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Sur initiative de la commission des affaires européennes, le *Riigikogu* a tenu, le 6 avril 2006, un débat en séance plénière sur « l'Avenir de l'Europe », question qualifiée d'importance nationale capitale. Le 20 avril, la commission de la Constitution a décidé à l'unanimité de soumettre le projet de loi de ratification à une deuxième (et dernière) lecture en plénière le 9 mai 2006. La Traite à été ratifiée par le *Riigikogu* le 9 mai.

L'*Eduskunta* finlandais a reçu, à la fin de l'année dernière, un rapport du Gouvernement adressé au Parlement sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Conformément au système finlandais de contrôle parlementaire des Traités internationaux, la Grande Commission (commission des affaires européennes), ainsi que les commissions spécialisées, ont soumis leurs avis à la commission des affaires étrangères. La commission des affaires européennes du Parlement finlandais a décidé le 7 avril de soutenir la ratification du Traité par la Finlande. Le 28 avril, la commission des affaires étrangères a rédigé le rapport final pour la plénière dans lequel elle demandait au Gouvernement finlandais de soumettre le Traité pour ratification avant le début de la Présidence finlandaise de l'Union européenne. Le débat en plénière a eu lieu le 10 mai. Le Parlement de Finlande a adopté le 12 mai le rapport de la commission des affaires étrangères par 104 votes contre 24 (60 parlementaires étaient absents, il y a eu 11 votes blancs). En adoptant ce rapport, le Parlement encourage le Gouvernement à faire une proposition pour la ratification du Traité constitutionnel. Le Premier Ministre a déclaré qu'un projet de loi de ratification pourra être donné au Parlement au plus tôt le 2 juin.

1.3 DEBATS PARLEMENTAIRES

La plupart des Parlements nationaux ont déjà débattu de la question de l'avenir de l'Europe au cours des réunions régulières des commissions ou en séance plénière. Les Parlements ont aussi souvent invité des membres du Gouvernement pour entendre leurs avis. L'Assemblée nationale française, par exemple, organise un débat public avant tout Conseil européen.

Plusieurs Parlements nationaux ont également discuté le Programme législatif et de travail de la Commission pour 2006, en plénière ou en commission des affaires européennes². Le 25 octobre 2005, M. Mejdahl, Président du Parlement danois (le Parlement assumant la Présidence de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne), a adressé une lettre aux Parlements nationaux au sujet de l'initiative « Augmenter la prise de conscience européenne ».³ Il a proposé que, dans la

¹ Dans le contexte de la ratification du Traité constitutionnel, les présidents des sept assemblées législatives de Belgique (Chambre des députés, Sénat, parlements des Régions et Communautés) ont signé un accord de coopération prévoyant la mise en œuvre du protocole relatif à l'application du principe de la subsidiarité, figurant en annexe au Traité constitutionnel. Pour de plus amples informations, voir le chapitre 2 du présent rapport.

² Communication de la Commission COM(2005)531 final : http://ec.europa.eu/comm/atwork/programmes/index_fr.htm

³ La déclaration sur le rôle des parlements nationaux dans le débat européen : « Augmenter la prise de conscience européenne » est apparue dans un document qui a été présenté lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe par M. René van der Linden et M. Frans Timmermans (CONV 834/03, 24 juillet 2003). Le document a été co-signé par 50 autres membres titulaires et suppléants de la Convention. Le document proposait qu'un débat ait lieu au même moment dans tous les parlements nationaux de l'Union européenne sur le Programme législatif et de travail

mesure du possible, les Parlements nationaux terminent leur examen du programme annuel de la Commission pour 2006 avant le 16 décembre 2005⁴. Dans plusieurs Parlements nationaux les débats ont également été l'occasion de décider du sujet du deuxième contrôle de subsidiarité et de proportionnalité⁵.

Le Sénat italien s'est concentré sur le débat qui a eu lieu pendant l'examen du Programme législatif et de travail de la Commission de la commission des affaires européennes. Le débat a permis de donner un signal fort au Gouvernement et a sensibilisé les sénateurs aux problèmes européens. De surcroît, il avait pour but de présenter aux autres Parlementaires européens la position de l'Italie sur la période de réflexion. Le contrôle parlementaire portait sur le Programme législatif et de travail de la Commission et sur le Programme opérationnel du Conseil pour 2006⁶. Le 26 janvier 2006, une résolution qui soulignait la position de la commission des affaires européennes sur les problèmes européens majeurs et notamment celui de l'avenir de l'Europe, a été adoptée à l'unanimité. Elle engageait le Gouvernement à prendre toutes les initiatives utiles afin de remettre en marche le processus de ratification du Traité constitutionnel et lui demandait d'encourager le débat sur le «Plan-D pour la Démocratie, le Dialogue et le Débat» de la Commission.

La commission mixte des affaires européennes du Parlement irlandais s'est investie activement dans la période de réflexion, notamment par des échanges avant chaque GAERC (Conseil des affaires générales et relations extérieures) avec le Ministre des affaires étrangères, et par un engagement énergique en utilisant des exemples pratiques de l'impact de l'UE sur la vie des citoyens. Le Parlement irlandais a l'intention de produire une série de rapports relatifs à la pertinence des approches de la Commission.

Dans le but d'offrir au public des informations plus fournies, le Conseil national autrichien a amendé son règlement intérieur qui prévoit depuis la mi-2005 la tenue de réunions plénières régulières spécialement consacrées à la discussion des affaires européennes. Les programmes de travail de la Présidence autrichienne et les autres questions d'actualité relatives à l'UE font l'objet des délibérations. Les rapports de la commission des affaires européennes peuvent également être inscrits à l'ordre du jour de ces réunions. Des dossiers d'information, fournis aux parlementaires par le nouveau département de coordination UE, aident à préparer les débats.

annuel de la Commission européenne, au cours de la même semaine que ce débat serait programmé au Parlement européen. La conférence des Présidents des parlements nationaux de l'Union européenne à Budapest en juin 2005 a salué la déclaration sur le rôle des parlements nationaux dans le débat européen et a appelé les parlements nationaux « de tenir chaque année un débat, de préférence en séance plénière, sur le Programme législatif et de travail de la Commission européenne tout en respectant leur programme de travail interne, le cadre juridique et les traditions. » La Conférence des Présidents a demandé au Danemark – en sa qualité d'hôte de la prochaine conférence – « d'entreprendre toutes les consultations nécessaires afin de trouver un calendrier approprié pour la mise en application de la déclaration et de rendre compte à la Conférence sur l'expérience de la mise en œuvre de la déclaration ».

⁴ Conformément aux conclusions de la réunion de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, réunis à Budapest, le Folketing danois a été invité à préparer un rapport sur la mise en œuvre de la déclaration à la Conférence de Copenhague du 29 juin au 2 juillet. Le rapport intérimaire résume les résultats préliminaires sur cette mise en œuvre. Les conclusions finales seront soumises à la Conférence des Présidents des parlements de Copenhague. Le rapport intérimaire (en anglais) peut être trouvé sur le site web des Présidents des parlements de l'Union européenne:

http://www.eu-speakers.org/en/conferences/copenhagen/initiatives/european_awareness/doc/

⁵ Le document préparé par le secrétariat de la COSAC sur les propositions des parlements nationaux relatives au choix des propositions de loi devant faire l'objet du prochain contrôle de subsidiarité et de proportionnalité peut être trouvé sur le site web de la COSAC: <http://www.cosac.org/fr/meetings/vienna2006/presidents/meetingdocs/>

⁶ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/fc/87928.pdf

Suite aux référendums sur le Traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas et après le Conseil européen de juin 2005, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO) a discuté de différentes initiatives qui pourraient être prises au cours de la période de réflexion ouverte dans le processus de ratification. Le 7 juillet 2005, l'AFCO a été autorisée par la Conférence des Présidents à rédiger son propre rapport d'initiative sur le processus de réflexion. Le rapport préparé par les co-rapporteurs Andrew Duff et Johannes Voggenhuber a conduit à une résolution adoptée le 19 janvier 2006⁷, dans laquelle il a été proposé que le Parlement européen et les Parlements nationaux organisent des conférences conjointes – des « Forums parlementaires » – afin de stimuler le débat et de faire émerger progressivement les conclusions politiques nécessaires.

La commission de contrôle parlementaire des affaires européennes de la Chambre des Communes du Royaume-Uni a rendu compte du Plan D dans son 22^{ème} rapport (en date du 15 mars 2006) et a recommandé d'en discuter en commission permanente des affaires européenne. La commission des affaires européenne de la Chambre des Lords du Royaume-Uni est en train de réaliser une enquête sur la prise de conscience européenne des citoyens et sur le rôle de la Chambre des Lords dans le contrôle de la législation UE ; elle présentera un rapport sur ces questions au mois de mai. Au sein de ses deux chambres, les affaires européennes, et le futur de l'Europe sont régulièrement débattus.

La commission des affaires européennes du *Sejm* de la République de Pologne a organisé un débat sur l'avenir de l'Europe lors de l'une de ses réunions d'avril. Un débat en plénière sur l'avenir de l'Europe est de plus envisagé pour le mois de mai.

1.4 CONTACTS AVEC LA COMMISSION

De nombreux Parlements nationaux ont invité des membres de la Commission à venir assister et participer aux débats et séminaires organisés dans les parlements nationaux. Ainsi le Président de la Commission, José Manuel Barroso, s'est adressé à l'Assemblée nationale française réunie en plénière le 24 janvier 2006. D'autres membres de la Commission ont également rendu visite aux Parlements nationaux⁸. L'Assemblée nationale slovène détient probablement le record à cet égard, puisque dans les premiers mois de 2006 elle a accueilli le Président de la Commission ainsi que Mme Margot Wallström, Commissaire aux Relations institutionnelles et à la Stratégie de communication, M. Janez Potocnik, Commissaire aux Sciences et à la Recherche, M. Jacques Barrot, Commissaire aux Transports, M. Olli Rehn, Commissaire à l'Elargissement, et M. Joaquin Almunia, Commissaire aux Affaires économiques et monétaires.

Les contacts entre les Parlements nationaux et la Commission se poursuivront également à l'avenir. C'est ainsi que le Président du *Bundestag* allemand a invité le Président de la Commission européenne à un forum réunissant de hauts représentants

⁷ Lien vers la résolution:

http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=0&NAV=S&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0027+0+DOC+XML+V0//FR

⁸Le Collège des Commissaires a salué la communication de la vice-présidente Wallström sur les relations de la Commission avec les parlements nationaux et le rapport annuel 2005 sur ces relations du 22 mars 2006 (SEC(2006) 350 final). Annexée à la communication était une liste complète de toutes les visites effectuées par les membres de la Commission dans des parlements nationaux. La communication de la commissaire est disponible à l'adresse : http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/06/st07/st07987_fr06.pdf

du Bundestag et d'autres membres intéressés pour discuter de questions relatives à l'Union européenne. Le rôle des Parlements nationaux dans l'intégration européenne, le processus constitutionnel européen et les répercussions de l'agenda de Lisbonne sur la législation nationale seront abordés. Le 11 mai 2006, le Président de la Commission parlera devant les deux chambres du Parlement autrichien.

La commission des affaires européennes du *Saeima* letton est en train d'organiser une conférence sur l'avenir de l'Europe en coopération avec la représentation de la Commission européenne, qui aura lieu en Lettonie le 22 mai 2006. Parmi les participants à cette conférence figureront le Président de la Commission, José Manuel Barroso, la Vice-présidente Margot Wallström et le Commissaire Andris Piebalgs ainsi que des représentants du Gouvernement, des ONG, des média etc. La conférence se concentrera principalement sur les problèmes de communication et sur le processus d'intégration de la Lettonie dans l'Union européenne.

1.5 CONTACTS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'Assemblée nationale slovène a organisé le 13 avril 2005 « La Journée du Printemps de l'Europe » – une rencontre de jeunes sur la Constitution européenne. L'Assemblée nationale a également organisé une Semaine européenne, du 10 au 13 mai 2005, avec une série de d'auditions publiques sur des sujets tels que le Traité constitutionnel, la stratégie de Lisbonne et la politique de cohésion.

L'Assemblée nationale hongroise a organisé le 6 décembre 2005 une « Journée portes ouvertes » sur le Programme législatif et de travail de la Commission. Cet événement donnait aux politiques, universitaires, journalistes et ONG invités la possibilité de s'exprimer sur l'avenir de l'Europe et la voie à suivre. Dans le cadre de sa politique d'information, le Parlement hongrois a également publié un livre sur le Traité constitutionnel, rédigé par des fonctionnaires du Département des affaires européennes du bureau des affaires étrangères.

La Chambre des députés néerlandaise prépare une table ronde avec des représentants de la société civile. Le résultat de ces débats pourrait être envoyé à la Commission dans le cadre du plan D et de la consultation publique suivant le Livre blanc sur une politique de communication européenne. La table ronde sera suivie d'une discussion publique. Le Sénat néerlandais a par ailleurs organisé une audition publique sur « Le futur (des Pays-Bas dans) l'Union européenne » réunissant des salariés et des employeurs, des journalistes, d'anciens politiques et des représentants d'instituts de formation. Le Sénat a également demandé à la société civile, à différentes organisations et instituts, de donner leur opinion sur le Programme législatif et de travail 2006 de la Commission européenne.

Au Danemark, un concours à l'échelle nationale a été organisé en février 2006 à l'intention des étudiants des écoles d'enseignement secondaire du deuxième cycle, des classes préparatoires supérieures, des écoles de commerce, des écoles d'ingénieurs, etc. Les classes étaient invitées à envoyer des propositions sur trois des cinq questions jugées d'une importance cruciale pour le débat danois pendant la période de réflexion. Toutes ces contributions au Parlement des jeunes de l'Union européenne pourront être consultées sur le site internet www.borgernesdagsorden.dk et seront ensuite publiées à la mi-mai 2006. Un bref résumé de ces contributions sera inclus dans le rapport de la commission des affaires européennes à l'intention du Premier Ministre, avant la

réunion du Conseil européen de juin 2006. En mai et en juin, 27 classes seront invitées à participer à un Parlement des jeunes de l'UE à Christiansborg, le 27 septembre 2006.

Parallèlement à l'élaboration du rapport sur la période de réflexion (Rapport Duff-Voggenhuber), la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, AFCO, a poursuivi les échanges avec le monde universitaire en organisant les 13 et 14 octobre 2005 un symposium sur l'avenir du processus constitutionnel dans l'Union européenne. Quinze experts venant des universités et des « think tanks » de l'ensemble de l'Europe ont été entendus et ont participé à un débat. Dans le même temps, l'AFCO a développé le débat avec les partenaires sociaux et la société civile dans son ensemble. C'est ainsi qu'un « Forum européen pour les Partenaires sociaux » s'est tenu le 21 mars avec la participation de l'UNICE, du CES et du CEEP et un « Forum européen pour la société civile » a eu lieu les 24 et 25 avril.

En coopération avec les représentants de diverses organisations de jeunes de toute la Lituanie, la commission des affaires européennes du *Seimas* a pris l'initiative d'organiser une Conférence des jeunes sur le futur de l'Europe, qui mettrait à profit l'expérience de la Convention des Jeunes et pourrait éventuellement développer ses activités avec l'évolution de la période de réflexion. Le *Seimas* a lancé, en collaboration avec le Gouvernement de la République de Lituanie et la Représentation de la Commission européenne en Lituanie, un concours de rédaction intitulé « Mon opinion sur la Lituanie et l'Europe », invitant les citoyens lituaniens à donner leur opinion sur divers aspects de l'intégration européenne future.

1.6 SITES WEB PARLEMENTAIRES

Un certain nombre de Parlements ont ouvert des sites internet spéciaux pour encourager la discussion sur l'avenir de l'Europe ou en rapport avec leurs débats publics ou séminaires destinés à la société civile.

En janvier 2006, le Parlement danois a ouvert un site internet consacré au débat danois sur le futur de l'Europe : www.citizensagenda.dk. Ce site est le point de référence central des initiatives prises pendant la période de réflexion, il présente les rencontres publiques qui auront lieu au Danemark et contient un forum de débat en ligne. Ce site sert par ailleurs à recueillir les informations et les impressions issues du débat public.

Le Sénat néerlandais a lancé sur son site internet européen www.europapoort.nl un appel à tous les citoyens en leur demandant de transmettre leurs remarques et leurs opinions sur les projets d'actes législatifs européens ainsi que sur les activités du Sénat relatives à l'UE. De même, la commission des affaires européennes du Parlement du Portugal a décidé en décembre 2005 de consulter 151 organisations de la société civile, des universitaires et des partenaires sociaux, ainsi que les autres commissions parlementaires permanentes, sur le Traité constitutionnel, le processus de ratification et l'avenir de l'Europe. Dans le cadre de cette initiative, la commission prépare un site internet consacré au débat sur l'avenir de l'Europe. Ce site a été lancé au cours d'une audition publique organisée le 2 mai par l'EAC. Les conclusions des contributions et réponses aux questionnaires reçues étaient présentées et discutées au cours de

l'audition publique et ils ont disponibles sur le site internet: <http://www.europa.parlamento.pt>⁹

Le Parlement slovaque est lui aussi en train de finaliser un site internet qui servira de plate-forme d'échanges sur les questions d'actualité concernant l'UE. Ce site fournira des informations sur l'UE, et comprendra un forum interactif. Les partis politiques représentés au Parlement slovaque, les membres du Parlement, les leaders d'opinion et les organisations non-gouvernementales pourront y exprimer leurs opinions sur les affaires européennes, comme le préconisait la résolution du Parlement européen sur la période de réflexion adoptée en janvier 2006.

L'Assemblée nationale française a également l'intention d'ajouter un nouveau lien – L'Union européenne – sur son site internet afin de permettre à un vaste public d'accéder à des informations sur les affaires européennes et leur contrôle parlementaire par le Parlement français. Les citoyens sont invités à répondre à un questionnaire interactif sur le sujet « Quelle Europe voulez-vous ? ». Les membres du Parlement ont été encouragés à distribuer ce questionnaire dans leur circonscription.

1.7 EVENEMENTS DANS LES MEDIAS

Le 19 décembre 2005, une rencontre réunissant près de 200 élèves a été organisée au Parlement autrichien. Les enfants avaient la possibilité de poser des questions concernant l'UE à des membres de la Conférence des Présidents du Parlement européen et au Ministre pour l'UE du Gouvernement autrichien. Cette rencontre a été transmise en direct par la radiotélévision autrichienne.

Les 29 et 30 avril, le Parlement danois a organisé un débat national télévisé sur l'avenir de l'Union européenne. Sur la base d'un vaste sondage d'opinion sur leur attitude à l'égard des questions européennes, quelque 400 participants ont été choisis comme échantillon représentatif de la population danoise ayant droit de vote. La majeure partie des travaux se sont déroulés en groupes animés par un président de séance expérimenté, afin que chacun ait l'occasion de s'exprimer. Des leaders politiques et des experts renommés étaient invités à s'associer aux débats. Dans le cadre de ce débat, on avait par ailleurs mis à la disposition des partis et mouvements des salles où les députés avaient la possibilité de suivre les discussions et de les commenter, et où les participants pouvaient les contacter s'ils souhaitaient s'entretenir avec eux sur certains points. Les résultats du débat public seront consignés dans le rapport que la commission des affaires européennes présentera au Premier Ministre avant la réunion du Conseil européen de juin 2006.

Le *Bundestag* allemand a décidé de profiter de l'occasion offerte par la Coupe du monde de football en Allemagne (7 juin - 9 juillet 2006) pour accroître sa visibilité à Berlin. Un centre spécial des visiteurs fournira des informations sur le travail et le fonctionnement du *Bundestag*. La commission des affaires européennes a l'intention de participer à cette initiative dans le but d'informer les visiteurs et les touristes sur les questions d'actualité concernant l'intégration européenne. En outre, la commission a décidé d'ouvrir au public le plus grand nombre possible de ses séances à venir,

⁹ En rapport avec la préparation de ces événements, la Commission des affaires européennes du Parlement du Portugal a envoyé un questionnaire aux parlements nationaux des États membres pour s'informer sur leurs initiatives et leurs sites web. Les résultats de cette enquête figurent dans l'Annexe au présent rapport bisannuel.

favorisant ainsi la visibilité et la transparence du débat parlementaire allemand sur les sujets relatifs à l'Europe.

Le *Seimas*, le Gouvernement de la République de Lituanie et la Représentation de la Commission européenne en Lituanie organiseront « 60 minutes avec l'Europe » avec une large participation des stations régionales de radio et de télévision. Des membres du *Seimas* rencontreront des représentants du réseau d'information Europe Direct afin de faciliter la promotion du débat européen. C'est aussi déjà une tradition pour le *Seimas* d'organiser des événements attirant l'attention du public, tels que « Planter la forêt européenne » ou une excursion en bicyclette au « centre géographique de l'Europe ».

Le Sénat tchèque ouvre en mai 2006 un nouveau centre d'information. Une de ses tâches consistera à expliquer les aspects parlementaires des affaires européennes.

1.8 SEMINAIRES, CONFERENCES ET VISITES

A peu près tous les Parlements nationaux ont organisé des conférences et des séminaires consacrés au Futur de l'Europe. Jusqu'en mars 2006, plusieurs conférences et séminaires ont été proposés par le Sénat tchèque (e.g. Comment améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'économie de l'UE, La citoyenneté européenne – un avantage ou un concept vide). En Suède, plusieurs membres de la commission pour la Constitution et pour les affaires étrangères ont effectué une série de visites dans les universités et les bibliothèques publiques de différentes villes de Suède en vue de susciter des discussions sur l'avenir de l'Europe.

Le 31 octobre 2005, la commission des affaires européennes de la Chambre des députés de la République tchèque a organisé une conférence internationale intitulée « La Constitution pour l'Europe – une période de réflexion ». A côté des contributions d'érudits et d'experts, les leaders des groupes parlementaires ont également présenté leur vision du développement futur de l'intégration européenne.

La commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (AFCO) a envoyé des délégations aux Parlements nationaux afin de faire le point et de contribuer positivement à la formation d'opinion sur les questions concernant le Traité constitutionnel. L'AFCO a effectué jusqu'ici 9 visites aux Parlements nationaux.¹⁰ Il est prévu, pour le deuxième semestre, d'envoyer une délégation à Vilnius, et une rencontre avec la commission des affaires européennes du *Bundestag* allemand aura probablement lieu à Berlin ou à Bruxelles.

Dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe, la Présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne a organisé conjointement avec le Parlement autrichien et le Land de Basse-Autriche la Conférence européenne sur la Subsidiarité 2006 « L'Europe commence chez soi », les 18 et 19 avril 2006. Les représentants des États membres de l'Union européenne et des institutions de l'UE ont discuté avec des experts sur les possibilités et moyens de contribuer à une Europe plus proche du

¹⁰ Ces visites ont eu lieu à Londres le 25 janvier 2005, à Bruxelles le 2 mars, à Paris le 16 mars, à Luxembourg le 29 avril, à Tallinn les 30 et 31 mai, à Varsovie les 27 et 28 juin, à Prague les 4 et 5 octobre, à Lisbonne les 21 et 22 novembre, et à Helsinki les 7 et 8 mars 2006.

citoyen grâce à une application plus efficace du principe de subsidiarité dans le processus législatif européen¹¹.

Le *Seimas* de la République de Lituanie a créé en novembre 2005 un Groupe de travail sur l'avenir de l'Europe et le Plan D afin de coordonner les initiatives du *Seimas* sur la période de réflexion. La préparation des activités du Parlement dans ce domaine a évolué graduellement depuis le printemps 2006. Un certain nombre d'événements sont en cours, y compris des débats publics organisés par les commissions parlementaires sur toute une série de sujets liés à l'avenir de l'UE. Il a été décidé d'utiliser un cadre établi pour les débats thématiques. La plupart des événements, intitulés « Les Débats d'avril sur le Futur de l'Europe » se sont déroulés au mois d'avril et début mai. Les Débats d'avril sur le Futur de l'Europe ont été suivis d'une discussion en plénière, le 2 mai, au cours de laquelle le Parlement s'est penché sur les deux ans d'expérience de la Lituanie en tant que membre de l'UE et a évoqué les activités durant la seconde phase de la période de réflexion.

Des débats sur les politiques européennes étaient prévus dans les *Länder*, les États fédérés allemands, au cours de la Semaine européenne. Cette année, la Semaine européenne a eu lieu dans tous les *Länder* du 5 au 14 mai 2006. Elle était organisée en étroite coopération avec le Gouvernement fédéral, la Commission et le Parlement européen. Outre les sujets de politique européenne majeurs, l'attention s'est portée essentiellement sur le Traité constitutionnel européen et la réforme de l'Union européenne. De nombreux membres du *Bundesrat* ont discuté de ces questions avec les citoyens au cours de manifestations variées et ont fait campagne pour une plus grande adhésion à l'idée européenne.

La commission sur la Constitution et la commission des affaires étrangères du *Riksdagen* suédois a organisé le 9 mai un séminaire sur le futur de l'Europe.

Le Parlement autrichien et le Parlement européen ont organisé conjointement une Conférence interparlementaire sur le futur de l'Europe, les 8 et 9 mai 2006. Cette rencontre avait pour objectif de promouvoir le débat sur des sujets d'intérêt majeur pour les citoyens en ce qui concerne l'avenir de l'Europe. Afin de stimuler une contribution parlementaire commune à la période de réflexion, elle réunissait des parlementaires nationaux des États membres de l'UE, des pays candidats et du Parlement européen.

La conférence, qui a eu lieu dans les locaux du Parlement européen à Bruxelles, a traité de quatre questions majeures relatives à l'avenir de l'Europe et la gouvernance de l'Union européenne :

- i) L'Union européenne dans le monde et les frontières de l'Union
- ii) Mondialisation et Modèle social et économique européen
- iii) Liberté, Sécurité, Justice : quelles perspectives ?
- iv) Les futures ressources financières de l'Union

La conférence était co-présidée par les Présidents du Parlement européen et du Parlement autrichien (*Nationalrat & Bundesrat*). Le Président en exercice du Conseil

¹¹ On trouvera la documentation complète sur cette conférence, y compris la déclaration du Président sur le site : http://www.eu2006.at/fr/The_Council_Presidency/subsidiarity/documentation/index.html?null

européen, le Chancelier autrichien Wolfgang Schüssel, et le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, ont assisté à cette réunion.¹²

1.9 EVENEMENTS A VENIR

Lors de sa réunion annuelle qui aura lieu fin juin 2006 à Copenhague, la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne décidera s'il y a lieu de continuer à organiser des rencontres interparlementaires sur le Futur de l'Europe pendant les prochaines présidences de l'UE. La Conférence interparlementaire sur le Futur de l'Europe pourrait aussi stimuler les débats nationaux ; la commission des affaires européennes du Parlement grec envisage, par exemple, des réunions de suivi.

Le *Saeima* de Lettonie contribue aux activités organisées dans le cadre de la Semaine européenne qui a lieu une fois par an pendant la première semaine de mai. Le Centre d'information sur l'UE du Parlement de Lettonie organisera également du 14 au 16 juin une réunion du réseau, déjà mis en place, des centres spécialisés d'information sur l'UE de la région de la Mer baltique.

Une série de débats seront organisés par le cabinet du Président (*Marshal*) du *Sejm* polonais avec la participation de membres du Parlement, d'experts et de journalistes. Les sujets abordés seront les suivants : Quel est le but de l'intégration européenne ? Quel rôle l'Europe devrait-elle jouer dans le monde ? Quel est l'avenir du modèle social et économique européen ? Comment définissons-nous les frontières de l'Union européenne ? Le Sénat polonais et le *Sejm* participeront, avec le Parlement européen, à la conférence « Quelle Union ? Quel Futur ? Quelle Europe ? » organisée par l'Université Jagellonne de Cracovie, du 11 au 14 septembre.

A l'automne 2006, l'Assemblée nationale hongroise organisera une grande conférence sur l'avenir de l'Europe et sur le rôle des Parlements dans l'Union européenne dans le cadre du Plan D. Cette conférence sera co-présidée par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Parlement européen. Des leaders d'opinion tels que des hommes politiques européens et nationaux, des ONG, des journalistes et des universitaires, seront invités à cette conférence. L'Assemblée nationale fournira le matériel d'information (fascicules, brochures) et s'assurera de la couverture de l'évènement par les médias.

Le Président de la commission des affaires étrangères et européennes lancera, avec le Chef de la Représentation de la Commission européenne à Malte, une série d'initiatives destinées à attirer l'attention sur les développements récents au sein de l'Union européenne, qui devraient avoir pour résultat de développer la confiance du grand public.

Dans son plan de travail pour 2006 et dans le cadre du Plan D de la Commission, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie exprime son intention de coopérer avec les autres organes compétents de l'Assemblée nationale, les membres slovènes du Parlement européen, la Commission européenne, les autorités locales et la société civile. A cet égard, la commission

¹² Le site spécial pour cet évènement peut être consulté sous : <http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/> ou <http://www.futureofeuropa.europarl.europa.eu>

projette d'organiser une Semaine européenne à l'Assemblée nationale – des débats publics organisés entre le 9 et le 12 mai 2006, concernant les sujets prioritaires de la Présidence autrichienne de l'UE et d'autres questions d'actualité. Il est également prévu de coopérer avec les municipalités pour présenter les activités de l'UE au public. En 2006, la commission organisera par ailleurs des rencontres publiques mensuelles pour discuter de sujets d'actualité relatifs à l'UE, au cours desquelles la position du Gouvernement sera présentée par le Ministre responsable. Il est également prévu d'organiser tous les trois mois des rencontres associant des membres de la commission des affaires européennes et des membres slovènes du Parlement européen pour un échange de vues, d'opinions et d'informations sur l'état actuel des affaires de l'UE.

En France, les membres de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne préparent une tournée des différentes capitales européennes avant le Conseil européen de juin, afin d'engager un dialogue parlementaire sur l'avenir de l'Europe et la ratification du Traité constitutionnel.

2 Subsidiarité

2.1 CONTROLE DE SUBSIDIARITE

Dans leurs réponses au questionnaire envoyé en préparation du quatrième rapport bisannuel, 18 Parlements nationaux ou Chambres parlementaires (de 14 États membres) ont indiqué qu'ils procédaient à un contrôle de la législation communautaire pour vérifier si les principes de subsidiarité et de proportionnalité y sont respectés.

Il s'agissait des parlements suivants : l'Autriche, la Chambre des députés tchèque, le Sénat tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale française, le *Bundesrat* allemand, l'Irlande, la Chambre des députés et le Sénat italiens, la Lituanie, Malte, la Chambre des représentants et le Sénat des Pays-Bas, le Portugal, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Les Parlements nationaux et le contrôle de subsidiarité : Les traités en vigueur

Dans son article 5, le traité instituant la Communauté européenne donne une définition générale de la subsidiarité et de la proportionnalité, en indiquant respectivement quand et comment la Communauté doit agir. Le traité sur l'Union européenne prévoit que toute action entreprise par l'UE en vue d'atteindre ses objectifs doit être conforme au principe de subsidiarité. L'article 2 stipule que « Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, ... dans le respect du principe de subsidiarité ».

D'autre part, le traité d'Amsterdam (conclu en juin 1997 et entré en vigueur en mai 1999) a introduit un *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* dans le Traité sur l'Union européenne. Ce protocole prévoit que

« Pour toute proposition de texte législatif communautaire, les motifs sur lesquels elle se fonde font l'objet d'une déclaration tendant à la justifier en démontrant qu'elle est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ; les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé à l'échelon communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. »

De plus, le protocole prévoit que la Commission devrait « motiver la pertinence de chacune de ses propositions au regard du principe de subsidiarité ; chaque fois que cela est nécessaire, l'exposé des motifs joint à la proposition donne des détails à ce sujet. »

Le traité d'Amsterdam inclut également un *Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*. Ce protocole rappelle que « le contrôle exercé par les différents parlements nationaux sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelle propres à chaque État membre ». Le protocole encourage « une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne » et cherche à « renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier ». Le protocole prévoit aussi que

« Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune conformément à l'article 189 B ou 189 C du traité instituant la Communauté européenne, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position commune. »

De surcroît, 3 autres Parlements nationaux - le Sénat français, le *Bundestag* allemand et le Parlement hongrois - se sont déjà livrés à un contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité des textes législatifs européens, mais n'effectuent pas cette vérification systématiquement.

6 autres Parlements nationaux - la Lettonie, le Luxembourg, le *Sejm* polonais, le Sénat polonais, la République slovaque et l'Espagne - ont indiqué que s'ils ne procèdent actuellement pas à ce contrôle, ils pourraient le faire à l'avenir.

L'objet du chapitre suivant est de présenter les développements qui ont pu être observés sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité depuis octobre 2005.

2.2 NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS DANS LES PARLEMENTS NATIONAUX

Dans le contexte de la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, les présidents des sept Assemblées législatives de Belgique (Chambre des représentants, Sénat, Parlements régionaux et des communautés) ont signé un accord de coopération qui prévoit la mise en œuvre du protocole d'application du principe de subsidiarité annexé au Traité constitutionnel.

L'accord concerne la manière dont les « deux points critiques » prévus dans le « mécanisme d'alerte précoce » du Traité constitutionnel seront attribués en Belgique. Il revient aux Assemblées elles-mêmes de décider de quelle manière elles formuleront leur avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité. La répartition interne des votes sera réglée comme suit :

1. Dans le cas d'une proposition de la Commission européenne relevant exclusivement du niveau fédéral : la Chambre des représentants et le Sénat peuvent attribuer chacun un point.
2. En cas de compétence partagée pour une proposition d'acte législatif (compétence fédérale et régionale) : deux points sont attribués si l'une des Assemblées fédérales et l'une des Assemblées régionales formulent des objections au regard de la subsidiarité.
3. Au cas où une proposition relève exclusivement de la compétence des Assemblées régionales : deux points sont attribués si deux Assemblées régionales appartenant à un « groupe de langue » différent présentent des objections au regard de la subsidiarité.

En Belgique il y a 7 Assemblées régionales (des communautés et des régions) et quatre régimes de langues différents. Pour réunir deux points, il faut une combinaison, par exemple d'une Assemblée francophone et d'une Assemblée néerlandophone, ou bien d'une Assemblée francophone et d'une Assemblée germanophone. De cette manière, même un petit groupe linguistique a la possibilité de formuler un avis motivé en matière de subsidiarité. Même si les deux points sont alloués, les autres Assemblées peuvent formuler leur propre avis motivé. Tous les avis motivés seront transmis aux institutions européennes ; à chaque fois, il faudra pouvoir identifier clairement l'Assemblée qui en est l'auteur.

Le Bundestag allemand a fait savoir qu'une nouvelle législation, dont l'objectif primordial est de mettre en œuvre les nouvelles procédures concernant le « mécanisme d'alerte précoce » sur la subsidiarité et la proportionnalité prévues dans le Traité constitutionnel, est entrée en vigueur récemment. Cependant, la majorité des nouvelles dispositions n'entrera en vigueur que lorsque et si le Traité constitutionnel lui-même prend effet.

Toutefois, la nouvelle législation fournit la base juridique pour un nouveau protocole d'accord entre le Gouvernement fédéral allemand et le *Bundestag* sur l'information et la coopération dans les affaires européennes. Cette disposition est entrée en vigueur le 18 novembre 2005. Les négociations relatives à ce protocole d'accord avaient commencé en mars. Le Gouvernement allemand est invité à fournir au Parlement des informations plus étendues et à améliorer les modalités de coopération entre le Parlement et le Gouvernement. De cette manière, le *Bundestag* sera mieux en mesure d'analyser les propositions de législation communautaire sur le fond, ainsi qu'au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Les Pays-Bas ont indiqué que la commission temporaire pour le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité (une commission mixte du Sénat et de la Chambre des Représentants) a été dissolue une fois que son rapport sur une nouvelle procédure parlementaire pour le contrôle des projets d'actes législatifs européens a été adopté par les deux Chambres. A l'heure actuelle, l'institution d'une nouvelle commission mixte, qui aura pour mandat de procéder effectivement aux contrôles parlementaires, est discutée. La date prévue pour la création officielle de la commission était le début du mois d'avril. La commission étudiera (au moins) les deux propositions relatives au deuxième contrôle de subsidiarité qui a été décidé par les présidents de la COSAC à l'occasion de leur réunion à Vienne en février dernier.

Le Sénat néerlandais mentionne également que sa procédure de contrôle se trouve améliorée du fait de l'implication des commissions du Sénat. Souvent une proposition d'acte législatif européen sur laquelle l'attention d'une commission parlementaire a été attirée par la commission des organisations de coopération européenne fait ensuite l'objet d'un examen plus approfondi par la commission compétente du Sénat. Normalement, une proposition communautaire est examinée par le Sénat une fois que le Gouvernement néerlandais a envoyé au Sénat son avis sur la proposition. Ces derniers mois cependant, plusieurs projets d'actes législatifs ont fait l'objet de la procédure d'examen au Sénat alors que l'avis du Gouvernement n'avait pas encore été reçu. Cette tendance est conforme à l'idée selon laquelle il convient d'intervenir plus tôt afin de pouvoir influencer le texte d'une proposition.

Au Parlement espagnol un groupe de travail sur le système d'alerte précoce prévu dans le Protocole sur la subsidiarité a été créé par la commission mixte des affaires européennes. Ce groupe de travail organisera une série d'auditions à partir du 30 mars dans le but de rédiger un rapport sur le contrôle parlementaire des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Conseil national de Slovaquie a annoncé qu'il a l'intention d'instituer un groupe de travail spécial sur la subsidiarité et la proportionnalité qui se composera de fonctionnaires (juristes) rattachés aux services de la Chancellerie. Ce groupe de travail s'occupera de la préparation du contrôle parlementaire des principes de subsidiarité et de proportionnalité par le Conseil national.

Le rapport sur la subsidiarité présenté par la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords du Royaume-Uni en avril 2005¹³ a été suivi d'une réponse de la part du Gouvernement, et d'un rapport de suivi présenté par la commission au mois de

¹³ Le rapport sur la subsidiarité (en anglais) est disponible sur le site suivant : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lddeucom/101/101.pdf>

novembre 2005.¹⁴ Les deux rapports ont fait l'objet d'un débat à la Chambre le 15 décembre 2005.¹⁵

Plusieurs chambres (dont Chypre) ont indiqué dans leurs réponses que le contrôle du principe de subsidiarité faisait partie du contrôle parlementaire habituel. Il y a donc maintenant 22 Parlements nationaux ou Chambres de Parlements (de 16 Etats membres), qui ont des mécanismes de contrôle du principe de subsidiarité et de proportionnalité de la législation communautaire.

¹⁴ Pour le rapport de suivi qui inclut la réponse du Gouvernement du RU au rapport principal, consulter : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/66/66.pdf>

¹⁵ La transcription du débat est disponible sur : http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldhansrd/pdvn/lds05/text/51215-24.htm#51215-24_head0

3 Contrôle parlementaire des opérations civiles de la PESD

La Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'UE comprend du personnel militaire et non militaire. Le Quatrième rapport bisannuel de la COSAC a donné des indications détaillées sur les personnels participant à toutes les missions PESC/PESD de l'UE ; c'était la première fois que le Conseil communiquait ces informations. La XXXIV^{ème} COSAC s'est félicitée de la décision du Conseil de communiquer quel État membre participe à quelle mission de la PESC/PESD et a recommandé au Conseil « de poursuivre cette bonne pratique qui améliore la transparence et qui facilite le contrôle parlementaire ». Le Conseil a répondu à cette demande en continuant à fournir des informations actualisées sur les personnels qui participent aux missions de la PESC/PESD, et en détaillant quels États membres fournissent des effectifs pour quelles opérations.

Les missions PESD sont un domaine d'activité de l'UE qui connaît une croissance rapide, ce qui est illustré par le fait que 16 opérations ont été lancées en un peu plus de trois ans. Le volet civil de la PESD, dont relèvent 12 de ces opérations, s'articule autour des capacités de gestion de crises civiles de l'UE.¹⁶ La première opération civile dans le cadre de la PESD était la mission de police en Bosnie (MPUE) en janvier 2003. Au moment où le questionnaire pour le 4^{ème} rapport bisannuel a été envoyé aux parlements nationaux le 21 juin 2005, six opérations civiles de la PESD avaient été lancées :

- La mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE) ;
- La mission de police européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (Proxima) (*Mission accomplie*) ;
- La mission de l'Union européenne en Géorgie (EU JUST – Thémis) (*Mission accomplie*) ;
- La mission intégrée « État de droit » de l'UE pour l'Iraq (EUJUST Lex) ;
- Les missions de police à Kinshasa (EUPOL Kinshasa) ;
- La mission de l'UE en RDC (EUSEC RDC).

Entre juin 2005 et la publication du 4^{ème} rapport bisannuel en octobre 2005, deux autres missions de la PESD avec une composante civile ont été décidées par le Conseil :

- L'action de soutien civilo-militaire de l'UE à l'Union africaine dans la région du Darfour au Soudan (AMIS II) (Action de soutien de l'UE AMIS)
- La Mission de surveillance à Aceh (Indonésie)

Quatre autres opérations civiles de l'UE ont été lancées entre octobre 2005 et l'envoi du questionnaire pour le présent rapport bisannuel le 24 février 2006, à savoir :

- une mission de l'UE d'assistance à la frontière entre l'Ukraine et la Moldavie ;

¹⁶ Il y a eu trois opérations militaires de la PESD jusqu'à présent : l'opération militaire de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (FYROM/CONCORDIA) qui s'est déroulée du 31 mars 2003 jusqu'au 15 décembre 2003 ; l'opération militaire de l'UE en République démocratique du Congo (RDC/ARTEMIS) du 12 juin 2003 au 1^{er} septembre 2003 ; et l'opération militaire de l'UE en Bosnie et Herzégovine (EUFOR - Althéa), qui a débuté le 2 décembre 2004 et qui se poursuivra jusqu'en 2006-07. Althéa est la plus grande opération de la PESD jusqu'à présent. Une quatrième mission militaire de la PESD a déjà été approuvée, mais elle n'est pas encore opérationnelle.

- une mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens (EU POL COPPS) ;
- une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPAT) ; et
- une mission de l'UE d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (territoires palestiniens - EU BAM Rafah).

Depuis que le questionnaire pour le présent rapport a été envoyé aux Parlements nationaux, une nouvelle opération de la PESD a été décidée par le Conseil :

- soutien de l'UE à la mission MONUC pendant la période des élections en République Démocratique du Congo (RDC)¹⁷

Le Conseil a le pouvoir de mener une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) depuis le traité de Maastricht qui a créé ce qu'on appelle le second pilier de l'Union. Le traité de Maastricht a identifié les objectifs généraux de la PESC et lui a donné une base juridique distincte, l'instituant ainsi comme une procédure largement intergouvernementale. Par conséquent, les Parlements nationaux peuvent être considérés comme ayant un rôle clé à jouer en ce qui concerne le contrôle démocratique des activités de l'UE dans ce domaine, et les comptes à demander à leurs gouvernements respectifs sur la politique étrangère de l'UE. Le chapitre ci-dessous donne des détails factuels sur les six nouvelles opérations civiles de l'UE et précise la manière dont leur contrôle parlementaire s'est déroulé.

3.1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES OPERATIONS CIVILES RECENTES DE LA PESD AU SEIN DES PARLEMENTS NATIONAUX

Seulement 7 Chambres (de 6 États membres) ont procédé au contrôle parlementaire des 6 opérations de la PESD. Il s'agit de l'Estonie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Suède, de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords du Royaume-Uni. 4 autres Chambres parlementaires (de 3 autres États membres) ont indiqué qu'elles ont examiné 5 des 6 opérations : l'Autriche, le Danemark, l'Assemblée nationale et le Sénat français.

Quels Parlements nationaux ont contrôlé quelles missions civiles de la PESD ?

Tableau 1 : Contrôle parlementaire des opérations récentes de la PESC/PESC

État membre	Contrôle parlementaire de l'action de soutien de l'UE à l'AMIS ?	Contrôle parlementaire de la mission de surveillance à Aceh ?	Contrôle de la mission d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine ?	Contrôle parlementaire de EU POL COPPS ?	Contrôle parlementaire de EUPAT ?	Contrôle parlementaire de EU BAM Rafah ?
Autriche	Oui - 13 décembre 2005	Oui - 7 septembre 2005	Non	Oui - 13 décembre 2005	Oui - 13 décembre 2005	Oui - 13 décembre 2005
Belgique	Oui - juillet 2005	Non	Non	Non	Non	Non

¹⁷ Le 23 mars 2006, le Conseil a approuvé le concept d'une opération de l'UE pour soutenir la mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant la prochaine période électorale. Il a décidé d'entreprendre la planification militaire et les préparatifs correspondants. La préparation du soutien à la police est également poursuivie. Consulter :

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=1091&mode=g&name=>

État membre	Contrôle parlementaire de l'action de soutien de l'UE à l'AMIS ?	Contrôle parlementaire de la mission de surveillance à Aceh ?	Contrôle de la mission d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine ?	Contrôle parlementaire de EU POL COPPS ?	Contrôle parlementaire de EUPAT ?	Contrôle parlementaire de EU BAM Rafah ?
Chypre	Non, mais en a pris note	Non, mais en a pris note	Non, mais en a pris note	Non, mais en a pris note	Non, mais en a pris note	Non, mais en a pris note
République tchèque - Chambre	Non	Non	Non	Non	Non	Non
République tchèque - Sénat	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Danemark	Oui - 15 juillet 2005	Oui - 15 juillet 2005	Oui - 30 septembre 2005	Oui - 4 novembre 2005	Non	Oui - 18 novembre 2005
Estonie	Oui, lors du débat sur l'ordre du jour du GAERC-	Oui, lors du débat sur l'ordre du jour du GAERC--	Oui, lors du débat sur l'ordre du jour du GAERC--	Oui, lors du débat sur l'ordre du jour du GAERC--	Oui, lors du débat sur l'ordre du jour du GAERC--	Oui, lors du débat sur l'ordre du jour du GAERC--
Finlande	Oui - par la CAE le 26 juin 2005	Oui - par la CAE le 8 septembre 2005	Oui - par la CAE le 11 octobre 2005	Oui - par la CAE le 8 septembre 2005	Oui - par la CAE le 22 novembre 2005	Oui - par la CAE le 22 novembre 2005
France - Assemblée nationale	Oui - 4 octobre 2005	Oui - 4 octobre 2005	Non ¹⁸	Oui - 22 novembre 2005	Oui - 22 novembre 2005	Oui - 22 novembre 2005
France - Sénat	Oui - 12 juillet 2005	Oui - 1 ^{er} septembre 2005	Non ¹⁹	Oui - 31 octobre 2005	Oui - 14 novembre 2005	Oui - 22 novembre 2005
Allemagne - <i>Bundestag</i>	Pas de contrôle formel, mais le Parlement a été informé par courrier	Pas de contrôle formel, mais le Parlement a été informé par courrier	Pas de contrôle formel, mais le Parlement a été informé par courrier	Pas de contrôle formel, mais le Parlement a été informé par courrier	Pas de contrôle formel, mais le Parlement a été informé par courrier	Pas de contrôle formel, mais le Parlement a été informé par courrier
Allemagne - <i>Bundesrat</i>	Non ²⁰	-	-	-	-	-
Grèce	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Hongrie	Non ²¹	-	-	-	-	-
Irlande	Oui - 27 juillet 2005	Oui - 6 octobre 2005	Oui - 15 décembre 2005	Oui - 15 décembre 2005	Oui - 26 janvier 2006	Oui - 26 janvier 2006
Italie - Chambre	Oui - 26 mai 2005	Oui - 11 octobre 2005	Non	Non	Non	Non
Italie - Sénat	Non	Non	Oui - budget de la mission approuvé par la loi du 23 février 2006	Non	Non	Oui - budget de la mission approuvé par la loi du 23 février 2006
Lettonie	Oui - dans le contexte de l'approbation de la position nationale présentée au CAG	Oui - dans le contexte de l'approbation de la position nationale présentée au CAG	Oui - dans le contexte de l'approbation de la position nationale présentée au CAG	Oui - dans le contexte de l'approbation de la position nationale présentée au CAG	Oui - dans le contexte de l'approbation de la position nationale présentée au CAG	Oui - dans le contexte de l'approbation de la position nationale présentée au CAG
Lituanie	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Luxembourg	Non ²²	Non	Non	Non	Non	Oui -17 novembre 2005

¹⁸ Le gouvernement français a déclaré que la mise en place de cette opération par la Commission n'était pas un acte législatif, ce pourquoi il ne l'a pas soumise au contrôle du Parlement français, conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution française.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ La loi sur la coopération entre l'État central et les Länder dans les affaires de l'Union européenne (EUZBLG) ne s'applique pas à la PESC ni à la PESD.

²¹ Le Parlement hongrois ne contrôle pas les dossiers PESC/PESD.

État membre	Contrôle parlementaire de l'action de soutien de l'UE à l'AMIS ?	Contrôle parlementaire de la mission de surveillance à Aceh ?	Contrôle de la mission d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine ?	Contrôle parlementaire de EU POL COPPS ?	Contrôle parlementaire de EUPAT ?	Contrôle parlementaire de EU BAM Rafah ?
Malte	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Pays-Bas - Chambre des Représentants	Oui - 19 décembre 2005	Oui - informé par une lettre du gouvernement du 22 juillet 2005	Non	Oui - 1 ^{er} novembre 2005	Non	Oui - 1 ^{er} novembre 2005
Pays-Bas - Sénat	Non ²³	-	-	-	-	-
Pologne - <i>Sejm</i>	Non ²⁴	-	-	-	-	-
Pologne - Sénat	Non ²⁵	-	-	-	-	-
Portugal	Oui ²⁶	Non	Non	Non	Non	Oui
République slovaque	Non	Non, accord par procédure écrite	Oui - 3 novembre 2005	Oui - 3 novembre 2005	Non	Non, accord par procédure écrite, mais la CAE a été informée par une lettre du gouvernement
Slovénie - Assemblée nationale	Oui - par la CAE le 20 mai 2005	Non	Non	Non - mais la CAE a été informée par courrier	Non	Non - mais la CAE a été informée par courrier
Slovénie - Conseil National ²⁷	-	Non	Non	Non	Non	Non
Espagne	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Suède	Oui - 15 juillet 2005	Oui - 15 juillet 2005	Oui - 3 octobre 2005	Oui - 15 juillet et 9 novembre 2005	Oui - 18 novembre 2005	Oui - 28 octobre et 18 novembre 2005
Royaume-Uni - Chambre des Communes	Oui - 13 juillet 2005	Oui - 12 octobre 2005 ²⁸	Oui - 13 juillet 2005	Oui - 2 novembre 2005 ²⁹	Oui - 16 novembre 2005 ³⁰	Oui - 23 novembre 2005 ³¹

²² Néanmoins, certains aspects de la PESC ou de la PESD sont tout de même discutés à la Chambre des députés du Luxembourg dans le contexte de la déclaration sur la politique étrangère que le ministre des Affaires étrangères présente devant le Parlement une fois par an.

²³ Toutefois, le Sénat néerlandais discute de ces questions avec le Gouvernement dans un débat annuel sur le budget de la défense et le budget des affaires étrangères.

²⁴ Conformément à la loi du 11 mars 2004 sur la coopération entre le Conseil des ministres et le *Sejm* et le Sénat au sujet des questions en rapport avec l'appartenance de la Pologne à l'Union Européenne et à ses amendements, la Commission des affaires de l'Union européenne ne discute pas des missions PESC/PESD.

²⁵ *ibid.*

²⁶ La Commission de la défense nationale du Parlement portugais examine la participation des contingents militaires portugais à l'étranger (y compris les cas où les forces armées participent à des missions humanitaires ou d'évacuation ; des missions d'instauration et de maintien de la paix ; ou des missions de rétablissement de la paix ou de gestion de crises). Parmi les six opérations figurant dans ce tableau, les forces portugaises participent à l'action de soutien de l'UE à l'AMIS II, à la mission EU BAM en Moldavie et Ukraine, et à la mission EU BAM Rafah. Les forces détachées pour la mission EU BAM ne sont pas armées.

²⁷ La Commission des relations internationales et des affaires européennes du Conseil national slovène exerce un contrôle parlementaire sur les documents qui figurent à l'ordre du jour de la Commission des affaires de l'UE et de la Commission de la politique étrangère de l'Assemblée nationale slovène.

²⁸ Pour le rapport de synthèse de la Commission sur la mission de surveillance à Aceh, consulter :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-v/3442.htm>

²⁹ Pour le rapport de synthèse de la Commission sur la mission EU POL COPPS, consulter :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-viii/3418.htm>

³⁰ Pour le rapport de synthèse de la Commission sur la mission EU PAT, consulter :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-x/3420.htm>

³¹ Pour le rapport de synthèse de la Commission sur la mission EU BAM Rafah, consulter :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-xi/3418.htm>

Royaume-Uni - Chambre des Lords	Oui - 14 juillet 2005	Oui - 27 juillet 2005	Oui - 3 novembre 2005	Oui - 3 novembre 2005	Oui - 17 novembre 2005 ³²	Oui - 24 novembre 2005
----------------------------------------------	--------------------------	--------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--------------------------------------------	---------------------------

L'action de soutien de l'UE à l'AMIS

Dans le conflit sévissant dans la région du Darfour au Soudan, un cessez-le-feu a été conclu le 8 avril 2004. En juin 2004, l'Union Africaine (UA) a déployé une petite mission d'observation (AMIS) dans cette région. En octobre 2004, l'UA a décidé d'ajouter à AMIS une mission militaire et policière plus importante qui avait pour mandat de contrôler activement le respect de l'accord de cessez-le-feu (AMIS II). Le 9 janvier 2005, le Gouvernement du Soudan et le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan (SPLM/A) ont signé un accord de paix global. Depuis cette date, l'AMIS a œuvré en vue de sécuriser les zones que les deux parties ont convenues de démilitariser.

Le 23 juin 2005, le Conseil a approuvé l'idée d'une action de soutien civilo-militaire à l'AMIS II. Le 18 juillet 2005, le Conseil a adopté l'action commune 2005/557/PESC établissant l'action de soutien (action de soutien AMIS EU). La mission se compose de personnel militaire et civil. Elle pourra comprendre jusqu'à 30 militaires et 50 officiers de police.

Les 12 États membres suivants affectent du personnel à l'action de soutien de l'UE :

- l'Autriche, Chypre, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.³³

Les 16 Chambres parlementaires suivantes (de 14 États membres) ont indiqué qu'elles avaient soumis l'action de soutien de l'UE au contrôle parlementaire :

- l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale et le *Sénat* français, l'Irlande, la Chambre des députés italienne, la Lettonie, la Chambre des représentants des Pays-Bas, le Portugal, l'Assemblée nationale slovène, la Suède, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

La mission de surveillance de l'UE à Aceh en Indonésie (MSA)

La mission de surveillance de l'UE à Aceh en Indonésie (MSA) a pour but de surveiller la mise en œuvre de différents aspects de l'accord de paix définis dans le Protocole d'accord signé par le gouvernement indonésien et le mouvement pour Aceh libre le 15 août 2005. Il s'agit d'une mission commune, dirigée par l'UE, à laquelle participent aussi cinq pays de l'Association des nations du Sud-est asiatique (ASEAN), la Norvège et la Suisse. Le premier déploiement s'est effectué le 15 août. Le Conseil a adopté une action commune le 9 septembre (2005/643/PESC). Depuis le 15 septembre, la mission est entièrement opérationnelle et pourra impliquer jusqu'à 219 participants internationaux.³⁴ A l'origine, la mission était prévue pour une durée

³² Le Président de la Commission a écrit au Ministre compétent au sujet de cette mission le 22 novembre 2005. Cf. : http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/lords_s_comm_c/cwm_c.cfm

³³ De plus, l'UE contribue à la mission prorogée de l'AMIS en mettant à disposition de l'assistance technico-militaire, des experts de planification et un soutien financier, matériel et logistique. Les 9 États membres suivants contribuent du personnel à l'opération AMIS II : la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Pour de plus amples informations sur l'action de soutien de l'UE à l'AMIS II, consulter : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=956&lang=fr&mode=g>

³⁴ Pour de plus amples informations sur la mission de surveillance à Aceh, consulter : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=961&lang=fr&mode=g>

de 6 mois, mais le 27 février 2006 le Conseil a prolongé la mission de trois mois, jusqu'au 15 juin 2006.

Les 12 États membres suivants affectent du personnel à la mission :

- l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

Les 13 chambres parlementaires suivantes (de 11 États membres) ont indiqué avoir procédé au contrôle parlementaire de la mission de surveillance de l'UE à Aceh :

- l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale et le Sénat français, l'Irlande, la Chambre des députés italienne, la Lettonie, les Pays-Bas, la Suède, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Mission d'assistance de l'UE à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine

Le 20 septembre 2005, le Comité politique et de sécurité (COPS) a décidé de la mise en place d'une mission de l'Union européenne à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine, en renforçant notamment l'équipe du Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour la Moldavie. La mission est financée par le budget des relations extérieures et menée à bien sous les auspices de la Commission européenne et du PNUD, son partenaire opérationnel, ainsi qu'en coopération étroite avec l'OSCE. La mission a été mise en place avec un mandat de deux ans, un Protocole d'accord ayant été signé par la Commission européenne, le Gouvernement de la République de Moldavie et le Gouvernement de l'Ukraine. Le 7 novembre 2005, le Conseil a arrêté l'action commune 2005/776/PESC, modifiant le mandat du RSUE pour la Moldavie. Les objectifs de la mission sont les suivants :

- aider la Moldavie et l'Ukraine à harmoniser leurs normes et procédures de gestion des frontières avec celles qui sont appliquées dans les États membres de l'UE ;
- contribuer au renforcement des capacités professionnelles des agents des douanes et des gardes frontières moldaviens et ukrainiens au niveau opérationnel ;
- améliorer les capacités d'analyse de risques ; et
- améliorer la coopération et la complémentarité entre les services de garde des frontières et de douane des deux pays, ainsi qu'avec d'autres services de sécurité.³⁵

70 experts des 16 États membres suivants participent à la mission :

- Belgique, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni.

Les 10 Chambres parlementaires suivantes (de 9 États membres) ont déclaré avoir procédé au contrôle parlementaire de la mission EU BAM en Moldavie et Ukraine :

- le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Sénat italien, la Lettonie, la Slovaquie, la Suède, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes du Royaume-Uni.

³⁵ Pour de plus amples informations, consulter :

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=986&mode=g&name=> et www.eubam.org

Mission de police de l'UE pour les territoires palestiniens (EU POL COPPS)

Le 14 novembre 2005, le Conseil a adopté l'action commune 2005/797/PESC créant une mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EU POL COPPS). La mission a pour objet de contribuer à la mise en place de dispositifs de police durables et efficaces sous gestion palestinienne. (COPPS signifie Bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne). La mission a démarré le 1^{er} janvier, elle a un mandat de trois ans et elle comptera environ 33 personnels non armés.³⁶

Les 11 États membres suivants affectent du personnel à la mission :

- Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Allemagne, Irlande, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

Les 13 chambres parlementaires suivantes (de 11 États membres) ont déclaré avoir procédé au contrôle parlementaire de la mission EU POL COPPS :

- l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale et le Sénat français, l'Irlande, la Lettonie, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Suède, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (FYROM)

Le 24 novembre 2005, le Conseil a adopté l'action commune 2005/826/PESC mettant en place une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (FYROM). L'EUPAT a pour but d'aider à la constitution d'un service de police efficace et professionnel, sur la base des normes européennes. L'EUPAT est devenue opérationnelle le 15 décembre 2005, à la suite de la fin du mandat, le 14 décembre 2005, de la mission de police de l'UE PROXIMA qui avait débuté le 15 décembre 2003. La mission est prévue pour une durée de 6 mois et elle comprendra environ 30 conseillers de police.³⁷

Les 16 États membres suivants affectent du personnel pour la mission :

- Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède et Royaume-Uni

Les 10 chambres parlementaires suivantes (de 8 États membres) ont déclaré avoir procédé au contrôle parlementaire de la mission EU PAT :

- l'Autriche, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale et le Sénat français, l'Irlande, la Lettonie, la Suède, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du RU.

Mission de l'UE d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah) dans les territoires palestiniens

Le 15 novembre 2005, Israël et l'Autorité palestinienne ont conclu un « Accord sur la liberté de mouvement et l'accès », qui contient des principes régissant le passage de

³⁶ Pour de plus amples informations sur EU POL COPPS, consulter :

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=974&mode=g&name=>

³⁷ Pour de plus amples informations sur EU PAT, consulter :

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=994&mode=g&name=>

Rafah (Gaza). Le 21 novembre 2005, le Conseil de l'UE s'est félicité de l'accord et a accepté le rôle de tierce partie qui est proposé à l'UE dans l'accord. Le 12 décembre 2005, le Conseil a adopté l'action commune 2005/889/PESC qui met en place une mission de l'UE d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah dans les territoires palestiniens (EU BAM Rafah). La phase opérationnelle de la mission, qui durera 12 mois a commencé le 30 novembre 2005. Pendant la phase initiale, environ 55 officiers de police de 15 États membres ont été déployés. Dans la phase de déploiement complet, leur nombre passera à 75.³⁸

Les 12 États membres suivants détachent actuellement du personnel pour la mission, et d'autres envisagent de le faire :

- Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni.³⁹

Les 15 Chambres parlementaires suivantes (de 13 États membres) ont déclaré avoir procédé au contrôle parlementaire de cette mission :

- l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale et le Sénat français, l'Irlande, le Sénat italien, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

³⁸ Pour de plus amples informations sur la mission EU BAM Rafah, consulter : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=979&mode=g&name=>

³⁹ La Roumanie affecte également du personnel à cette mission.

4 Etudes d'impact

Le chapitre 2 du 4^{ème} rapport bisannuel a examiné la manière dont les Parlements nationaux utilisent les études d'impact de la Commission dans le processus de contrôle parlementaire des actes législatifs de l'UE.⁴⁰ Le 11 octobre 2005 à Londres, la XXXIV^{ème} COSAC a adopté une Contribution adressée aux institutions de l'UE. La contribution qui a été traduite dans 19 des 20 langues officielles de l'UE et publiée au *Journal Officiel de l'Union Européenne* le 17 décembre 2005 (JO 2005/C 322/01), contient neuf sous-paragraphes sur les études d'impact.⁴¹

La présidence autrichienne a envoyé une lettre au Président de la Commission, M. Barroso, le 8 mars 2006, dans laquelle elle demande à la Commission de répondre à une série de questions concernant les actions qu'elle a entreprises dans les domaines énoncés dans les paragraphes de la Contribution qui sont consacrés aux études d'impact.

Le présent chapitre contient les réponses de la Commission à ces questions et décrit les différents développements et initiatives dans ce domaine. Le chapitre comprend également une partie faisant état des actions entreprises par le Parlement européen en ce qui concerne l'exercice « Mieux légiférer ».

4.1 ETUDE D'IMPACT DES INITIATIVES DU PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

Plusieurs Parlements nationaux, dont le Parlement autrichien, le Parlement letton et le *Sejm* polonais, ont exprimé leur mécontentement dû au fait que toutes les propositions de la Commission ne sont pas accompagnées d'une étude d'impact.

Dans sa communication « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne » (COM(2005) 97 final), la Commission a annoncé qu'« en règle générale, les initiatives définies dans son programme législatif et son programme de travail 2005 - à savoir des propositions législatives clés ainsi que les principales propositions non législatives transversales pour la définition de politiques devaient faire l'objet d'une évaluation d'impact intégrée. »⁴² Le Parlement autrichien s'est félicité de cet engagement de la part de la Commission et l'a qualifié de «très utile». De la même façon, le Parlement letton a accueilli favorablement l'annonce faite récemment par la Commission qualifiant les études d'impact de priorité, et il a exprimé l'espoir que la Commission respecterait cet engagement.

Dans sa Contribution d'octobre 2005, la COSAC s'est félicitée de l'initiative en faveur d'une meilleure réglementation et a appelé la Commission à fournir une étude d'impact pour toutes les initiatives majeures figurant dans son programme de travail, comme cela est proposé à la page 6 de la Communication.

La Commission a fait savoir que du 1^{er} novembre 2005 au 28 février 2006, elle a adopté 32 initiatives de son programme de travail. 23 de ces initiatives étaient

⁴⁰ Consulter : <http://www.cosac.org/fr/documents/biannual/>

⁴¹ Toutes les versions linguistiques sont disponibles sur : <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>

⁴² La Commission a noté que « Les actes législatifs qui relèvent du pouvoir exécutif de la Commission (par exemple les décisions en matière de concurrence ou les actes dont le champ d'application est limité à la sphère interne de la Commission) ne font normalement pas l'objet d'une évaluation d'impact ».

accompagnées d'un rapport d'étude d'impact. Pour les 8 autres initiatives, un tel document n'était pas requis (il s'agissait de rapports périodiques et de Livres verts etc.).

4.2 RESUMES DES ETUDES D'IMPACT

La Chambre des Représentants belge a indiqué que les Parlements nationaux auraient probablement des difficultés à gérer les informations liées aux études d'impact et à les intégrer dans leurs systèmes décisionnels. La Chambre des Lords du Royaume-Uni a recommandé que la Commission réalise des synthèses d'une page des études d'impact, afin que les députés européens et nationaux se familiarisent rapidement et efficacement avec les différents dossiers.

Par conséquent, la COSAC a demandé à la Commission de fournir des résumés d'une page de toutes ses études d'impact pour faciliter la compréhension rapide et efficace des dossiers.

La Commission a modifié ses lignes directrices pour inclure un résumé analytique à chaque rapport d'étude d'impact. Ce résumé doit faire «au plus une page présentant, dans un langage non technique, les conclusions de la comparaison des options retenues.»⁴³

4.3 TRADUCTION DES ETUDES D'IMPACT

Plusieurs Parlements nationaux ont indiqué que leur activité de contrôle est rendue plus difficile du fait de l'absence de traduction des études d'impact dans leur langue nationale. Le *Seimas* de la République de Lituanie, par exemple, a déclaré ne pas pouvoir examiner les études d'impact de la Commission parce qu'elles "n'étaient pas produites en lituanien". Le *Seimas* reçoit les analyses d'impact en anglais ; pour cette raison, conformément à la législation nationale, la commission du *Seimas* ne peut pas en être saisie."

La COSAC a donc demandé à la Commission de faire traduire ses études d'impact et ses feuilles de route, et de les publier dans toutes les langues officielles de l'UE.

La Commission a répondu que les études d'impact sont préparées pour faciliter le processus décisionnel politique interne de la Commission. Ces rapports ont le statut de documents de travail, il n'est donc pas obligatoire de les rendre disponible dans une autre langue que celle dans laquelle ils ont été rédigés, à savoir généralement l'anglais.

La Commission a ajouté qu'au vu de la surcharge actuelle des services de traduction de la Commission (où un ensemble de mesures de transition sont en place pour faire face à ces contraintes), elle n'est pas en mesure de traduire les études d'impact.

⁴³ Cf. page 97 des lignes directrices révisées (version anglaise) : http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

4.4 TRANSMISSION DES ETUDES D'IMPACT AUX PARLEMENTS NATIONAUX

Tous les Parlements nationaux ne reçoivent pas les études d'impact de la Commission. Par exemple, le *Bundestag* allemand a indiqué que les études d'impact ne lui étaient pas transmises formellement. Le Parlement autrichien a également mentionné qu'il était « bien difficile de trouver » les études d'impact de la Commission.

La COSAC a demandé à la Commission d'envoyer directement aux Parlements nationaux toutes les études d'impact et les feuilles de route.

La Commission a répondu qu'il incombe aux Gouvernements des États membres de transmettre les études d'impact aux Parlements nationaux, conformément à leurs arrangements respectifs en matière de contrôle parlementaire.

La Commission met les analyses d'impact à la disposition du public et les envoie au Conseil et au Parlement européen en même temps que la proposition de la Commission.

4.5 UNE METHODE COMMUNE POUR L'EVALUATION DES COUTS ADMINISTRATIFS

Dans sa Contribution, la COSAC a recommandé aux institutions de l'Union européenne et aux États membres de développer une approche commune d'évaluation des coûts administratifs.

La Présidence de la COSAC a ensuite demandé à la Commission de décrire les mesures qu'elle a prises en vue de développer une approche commune d'évaluation des coûts administratifs.

La Commission a répondu qu'un prototype « modèle des coûts administratifs nets de l'UE » avait été proposé dans un document de travail (SEC (2005) 1329) annexé à la communication « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne ». Ce prototype a été testé d'avril à septembre 2005. A la suite de cette phase pilote, la Commission a conclu qu'une approche commune des coûts administratifs était faisable et souhaitable pour l'UE. Le prototype a été amélioré d'après les résultats de phase pilote et les meilleures pratiques des États membres.

Validée par la phase pilote (à l'issue de laquelle il a été constaté que l'ensemble des institutions communautaires et des États membres devraient utiliser la même définition, la même équation de base et la même fiche de rapport pour l'évaluation des coûts administratifs), la méthodologie a été présentée dans une communication adoptée le 21 octobre 2005 (COM (2005) 518). La Commission y déclarait également qu'elle a l'intention, à plus long terme, d'étudier si la méthode commune peut être utilisée pour évaluer la charge cumulative administrative d'actes au niveau sectoriel.

La méthode commune a été incluse dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et d'évaluation, et un manuel opérationnel pour l'application de cette méthode y a également été intégré, le 15 mars 2006.⁴⁴

⁴⁴ Ces documents sont tous disponibles en ligne à l'adresse : http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm

La Commission a entrepris l'optimisation de la méthode avec l'aide des États membres (Groupe de pilotage de la méthode des coûts standard). D'ici la fin du mois de mars, ce groupe s'était proposé de mettre en place un réseau informel d'experts basé sur SINAPSE, une plate-forme de communication sur Internet. Ainsi le terrain sera préparé pour le travail du Groupe de haut niveau d'experts nationaux pour « Mieux légiférer », créé pour conseiller la Commission et d'autres instances. L'un des objectifs est de se mettre d'accord sur les ratios standard des frais généraux.

La DG ENTR lancera un projet pilote pour tester la validité du modèle lorsqu'il est appliqué à plusieurs actes législatifs en rapport les uns avec les autres (pour évaluer la charge cumulative qui grèverait un secteur déterminé).

Le Conseil n'a ni accepté le modèle proposé par la Commission, ni offert de discuter d'éventuels amendements. La Commission a réitéré sa recommandation à plusieurs niveaux.

4.6 MISE A JOUR DES ETUDES D'IMPACT

La COSAC a demandé que, dans le cadre de la procédure de codécision, la Commission mette à jour ses études d'impact à la suite de la première lecture au Parlement européen, de la position commune émanant du Conseil et de la seconde lecture au Parlement européen, ainsi qu'avant la réunion d'une commission de conciliation.

La Commission a rappelé que les études d'impact sont préparées avant tout pour faciliter la prise de décision politique au sein de la Commission. Néanmoins, la Commission peut décider de mettre à jour ses études d'impact à la lumière d'informations nouvelles ou non disponibles auparavant.

La Commission a déclaré que c'est au Conseil et au Parlement européen de produire des études d'impact sur leurs propositions d'amendements importants à des projets d'actes législatifs. La Commission, se réserve le droit de procéder à des études d'impact sur ces amendements si elle le considère nécessaire.

La coordination inter-institutionnelle sur les études d'impact était le sujet d'une « approche commune en matière d'analyse d'impact », sur laquelle les trois institutions se sont mises d'accord en décembre 2005.⁴⁵ Ce texte définit un certain nombre de « règles de circulation » relatives à la manière dont l'analyse d'impact doit s'insérer dans le processus législatif.

4.7 ASSURER L'OBJECTIVITE DE L'ANALYSES D'IMPACT

La COSAC a souligné la nécessité d'analyses d'impact objectives ; la Présidence de la COSAC a demandé à la Commission d'expliquer sa façon de s'assurer de l'objectivité de ses études d'impact.

La Commission a répondu que sa méthode d'analyse d'impact comprend beaucoup de procédures de contrôle et de contrepoids (« checks and balances ») qui assurent une analyse rigoureuse et complète, la mise en place des groupes de pilotage inter-services pour toutes les analyses d'impact qui ont une dimension transversale en est un

⁴⁵ Le texte est toujours en attente de l'aval formel de la Conférence des Présidents du Parlement européen.

exemple. La publication des feuilles de route et des études d'impact à un stade précoce permet aux parties intéressées de prendre connaissance du travail qui a déjà été entrepris, et de préparer leur contribution et les données pertinentes. Les lignes directrices concernant les études d'impact précisent clairement que les services de la Commission qui préparent une analyse d'impact doivent prendre en compte des données provenant de sources très variées. Il existe des lignes directrices spécifiques concernant l'obtention et l'utilisation de l'avis d'experts qui s'appliquent également à la préparation des analyses d'impact. La Commission met en place un réseau électronique d'experts scientifiques et techniques auxquels il est possible de faire appel pour des conseils objectifs pendant la préparation des analyses d'impact de la Commission.

La Présidence de la COSAC a également demandé si la nécessité de l'objectivité des analyses d'impact était une question qui sera abordée par l'évaluation indépendante du système d'analyse d'impact de la Commission.

La Commission a répondu que l'évaluation indépendante qui vient d'être lancée examinera le système d'analyse d'impact de la Commission et proposera probablement des améliorations, dont p.ex. des recommandations sur l'organisation de la mise en œuvre du système d'analyse d'impact.

4.8 CONCENTRER LES ANALYSES D'IMPACT SUR LES TROIS ELEMENTS DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

La COSAC a demandé à la Commission de concentrer ses études d'impact sur les trois éléments de la stratégie de Lisbonne, à savoir les impacts économiques, sociaux et écologiques.

L'approche de la Commission est intégrée, ce qui signifie que les analyses d'impact doivent prendre en considération les impacts positifs/négatifs et directs/indirects d'une série d'options politiques présentant des dimensions sociales, économiques et écologiques. Pour aider les services de la Commission dans la préparation d'une évaluation équilibrée de ces trois dimensions, les lignes directrices concernant les analyses d'impact contiennent des tableaux d'impact (un pour chaque dimension) qui énoncent un large éventail de domaines où un impact est possible et qui devront être examinés dans le cadre de l'analyse d'impact. De plus, toute analyse d'impact qui a une dimension transversale, c'est-à-dire la plupart des analyses d'impact, doit être dirigée par un groupe de pilotage inter-services dont les membres se recrutent en général parmi une large gamme de services de la Commission. Cette méthode contribue à assurer que les trois dimensions sont prises en compte dans l'analyse d'impact.

4.9 ANALYSES D'IMPACT DE PROPOSITIONS LEGISLATIVES QUE LA COMMISSION PROPOSE DE RETIRER

La COSAC a demandé à la Commission de produire des études d'impact des propositions législatives qu'elle propose de retirer.

La Commission n'a pas réalisé d'études d'impact pour les propositions qu'elle propose de retirer à la suite du screening des propositions législatives pendantes qui sont en instance devant le Conseil ou le Parlement depuis avant le 1^{er} janvier 2004. Toutefois,

la Commission a indiqué que l'examen de l'impact éventuel que les propositions pendantes peuvent avoir sur la compétitivité de l'UE est un élément central dans le processus de screening et qu'il est fondé sur les analyses et les preuves mises à disposition au cours des négociations inter-institutionnelles ou par les parties intéressées. S'il a été décidé de modifier ou de représenter l'une ou l'autre des propositions législatives pendantes, alors elles feront l'objet d'une étude d'impact normale.

4.10 UNE BANQUE DE DONNEES PUBLIQUE

La COSAC a demandé à la Commission de créer une banque de données publique comprenant tous les projets d'actes législatifs inscrits dans son programme législatif et de travail annuel, avec mention des liens vers les études d'impact et les feuilles de route.

La Commission a répondu que les propositions figurant dans son programme législatif et de travail ainsi que les feuilles de route et, lorsqu'il sont prêts, les rapports sur les études d'impact et les documents politiques, peuvent être consultés sur le site internet de la Commission réservé aux études d'impact :

http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm

4.11 TRAVAIL AU PARLEMENT EUROPEEN SUR L'INITIATIVE « MIEUX LEGIFERER »

Dans sa séance plénière du 16 Mai 2006, le Parlement européen a adopté plusieurs rapports relatifs à l'initiative « Mieux légiférer ».

La commission des affaires juridiques a présenté un rapport d'initiative intitulé *Mieux légiférer 2004 : application du principe de subsidiarité*⁴⁶ (rapporteur: Bert Doorn, PPE-ED, NL), soulignant la nécessité pour tout acte législatif communautaire de respecter pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le rapport approuve la volonté d'amélioration de la réglementation européenne, afin d'atteindre les objectifs de croissance et d'emploi, et il souligne la nécessité d'une approche intégrée et cohérente dans le cadre de l'initiative « mieux légiférer ». Le débat sur « mieux légiférer » est considéré par le PE comme une occasion de réfléchir sur la législation comme processus conçu pour atteindre des objectifs politiques clairement définis, en engageant et en impliquant toutes les parties intéressées pendant toutes les phases du processus, de la préparation des textes jusqu'à leur application. De plus, les États membres sont encouragés à échanger leurs expériences de l'usage des analyses d'impact. Le Parlement européen est encouragé à jouer un rôle plus actif dans la surveillance de la mise en œuvre de la réglementation européenne dans les États membres, et à utiliser le réseau qui relie le PE et les Parlements nationaux et/ou régionaux.

La commission du marché intérieur (rapporteur: Arlene McCarthy, PSE, Royaume-Uni) a présenté un rapport d'initiative⁴⁷ sur la mise en œuvre, les conséquences et

⁴⁶ Lien vers le rapport A6-0082/2006 :

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0082+0+DOC+PDF+V0//fr&L=fr&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

⁴⁷ Page web du rapport A6-0082/2006 (version anglaise) :

l'impact de la législation relative au marché intérieur en vigueur. La Commission a souligné que « mieux légiférer » demande une approche commune basée sur un ensemble fondamental de principes réglementaires comme la subsidiarité, la proportionnalité, la responsabilisation, la cohérence, la transparence et le ciblage. Le rapport recommandait également au Parlement, au Conseil et à la Commission de mettre en place chacun un groupe d'étude « mieux légiférer », et de créer un groupe de travail inter-institutionnel pour développer la formation, les compétences et le contrôle de qualité, et de partager et référencer les meilleures pratiques dans le domaine du « mieux légiférer ». Le rapport a également souligné que les États membres doivent veiller à ne pas causer de nouveaux problèmes en imposant au niveau national des exigences supplémentaires au moment de transposer la réglementation communautaire (« gold-plating »).

Dans le cadre de son débat sur le « mieux légiférer », le Parlement européen a examiné deux autres rapports sur la manière dont la législation de l'UE est appliquée. Le premier rapport, présenté par Monica Frassoni (groupe Verts/ALE, IT)⁴⁸ au nom de la commission des affaires juridiques, propose une série de mesures que la Commission devrait prendre en vue d'améliorer le respect de leurs obligations par les États membres, alors que le deuxième rapport présenté par Giuseppe Gargani (PPE-DE, IT)⁴⁹, au nom de la même commission, soutient fermement les propositions de la Commission concernant la simplification réglementaire, soit par le retrait de textes qui ne sont plus pertinents ou obsolètes, soit en codifiant les textes qui sont devenus trop complexes à la suite des nombreux amendements qui y ont été apportés, soit enfin par des mesures de refonte qui demandent un examen et une mise à jour des textes.

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0083+0+DOC+PDF+V0//fr&L=fr&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

⁴⁸ Page web du rapport A6-0089/2006 (version anglaise) :

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0089+0+DOC+PDF+V0//fr&L=fr&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

⁴⁹ Page web du rapport A6-0080/2006 (version anglaise) :

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0080+0+DOC+PDF+V0//fr&L=fr&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

5 Transparence au Conseil

5.1 CONTEXTE

La transparence et l'ouverture sont un problème pour l'UE, et particulièrement pour le Conseil des Ministres, depuis plus de dix ans. Les améliorations dans ce domaine ont été réalisées par étapes. En 1992, le Conseil européen d'Edimbourg a adopté des mesures destinées à améliorer l'accès aux travaux du Conseil; dont certaines sont toujours les éléments principaux de la politique de transparence du Conseil, notamment en ce qui concerne les débats ouverts occasionnellement au public.⁵⁰ Le traité d'Amsterdam établissait que le Conseil doit rendre publics les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal qui sont liés à son activité de législateur.⁵¹ En juin 2002 à Séville, le Conseil européen a accepté d'ouvrir les réunions du Conseil pendant les phases initiale et finale de la procédure de codécision. Le Traité constitutionnel, signé en octobre 2004, développe ce principe en prévoyant que le Conseil doit « se réunir en public lorsqu'il délibère et qu'il vote sur un projet d'acte législatif ».⁵²

Cependant, comme le Traité constitutionnel n'est pas entré en vigueur, on continue de présumer que les réunions du Conseil sont en général fermées au public, conformément à l'article 5(1) du Règlement intérieur du Conseil. L'article 8 définit les exceptions à cette règle générale.

Le Conseil n'a pas besoin d'une modification des Traités pour décider de rendre ses réunions publiques quand il examine ou vote des actes législatifs ; il lui suffirait d'amender son règlement intérieur. La modification du règlement intérieur du Conseil requiert la majorité simple des voix au Conseil des affaires générales.

5.2 LA POSITION DE LA COSAC

La XXXIV^{ème} COSAC recommandait au Conseil des Ministres

« de modifier immédiatement son règlement de façon à instituer des réunions publiques quand il examine et vote les projets d'actes législatifs, afin de réduire l'écart entre les citoyens et l'Union, de permettre un contrôle démocratique des décisions des Ministres plus efficace par les Parlements nationaux et de remédier à cette situation intolérable qui voit la législation débattue et acceptée secrètement. »

Ce chapitre résume les développements dans ce domaine depuis que la COSAC a adopté cette Contribution en octobre 2005.

5.3 DEVELOPPEMENTS DEPUIS LA DERNIERE COSAC (OCTOBRE 2005)

(par ordre chronologique)

⁵⁰ Disponible en anglais, français et allemand sur : http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default_en.htm

⁵¹ TCE, article 207(3).

⁵² Articles I-24(6) et I-50(2) du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

COSAC

Le 20 octobre 2005, la présidence britannique de la COSAC a envoyé la Contribution à SE M. Jack Straw, membre du PE, dans sa qualité de Président en exercice du Conseil, en attirant son attention sur le paragraphe relatif aux réunions publiques du Conseil.⁵³

La Contribution (adoptée en un seul original en anglais et en français) a ensuite été traduite dans 19 des 20 langues officielles de l'UE. Elle a été publiée au *Journal Officiel* le 17 décembre 2005 (JO C 322 2005).⁵⁴

Le Médiateur européen

Dans un rapport spécial, présenté au Parlement européen en octobre 2005, le Médiateur européen P. Nikiforos Diamandouros a conclu que « le fait que le Conseil refuse de décider de se réunir en public toutes les fois qu'il agit dans sa capacité législative sans donner de bonnes raisons pour son refus est un cas de mauvaise administration. »

Le Médiateur a recommandé au Conseil de revoir son refus de se réunir en public « toutes les fois qu'il agit dans sa capacité législative ».⁵⁵

Le Conseil des Ministres

La Présidence britannique a soumis au Coreper un exposé des alternatives au sujet de la question des réunions publiques du Conseil. Le Conseil a accepté cet avis sans débat le 21 décembre 2005, et a publié des conclusions sur le thème « Accroître l'ouverture et la transparence au Conseil ».⁵⁶ Le Conseil a conclu que « Toutes les délibérations finales du Conseil sur les propositions législatives relevant de la procédure de codécision, c'est-à-dire toutes les discussions qui ont lieu une fois que les autres institutions ou organes ont rendu leur avis, seront ouvertes au public. » De plus le Coreper « peut envisager d'ouvrir au public d'autres délibérations sur des points relevant de la codécision ».

Néanmoins, le Conseil a décidé de ne pas modifier son règlement intérieur, bien que les Ministres aient conclu que : « Au cours des présidences autrichienne et finlandaise, le Conseil évaluera le fonctionnement de ces mesures. À la lumière de cette évaluation, il examinera chacune des solutions envisageables pour accroître encore davantage l'ouverture et la transparence, et étudiera, notamment, la possibilité de modifier le règlement intérieur. »

Sur le site internet du Conseil on trouve maintenant des fichiers audio en format MP3 avec les délibérations publiques et les conférences de presse du Conseil. Ils sont archivés en fonction des formations du Conseil et ils remontent jusqu'au début de cette année.⁵⁷

⁵³ <http://www.cosac.org/en/meetings/London2005/oedinary/meetingdocuments/strawdoc/>

⁵⁴ Toutes les versions linguistiques sont disponibles sur :

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2005:322:SOM:EN:HTML>

⁵⁵ Rapport spécial du médiateur européen au Parlement européen faisant suite au projet de recommandation au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG, 4 octobre 2005.

⁵⁶ Le Conseil - 2702^{ème} session (Agriculture et Pêche) (15834/05 + ADD1) :

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/87826.pdf

⁵⁷ Ces fichiers peuvent être trouvés sur :

http://www.consiliium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=fr&id=997&mode=g&name=
or <http://ue.eu.int/audiovisual/audiofiles>

Le Médiateur européen

Le Médiateur s'est félicité de la décision du Conseil de l'Union européenne d'ouvrir davantage ses débats au public : « La mesure récente du Conseil est un pas dans la bonne direction ». Néanmoins, le Médiateur a souligné que le Conseil n'ouvrira que les sessions faisant partie de la procédure de codécision, ce qui ne correspond qu'à une partie des débats dans le processus législatif.⁵⁸

Le Parlement européen

Donnant suite à un rapport de la commission des pétitions présenté par David Hammerstein Mintz, le Parlement européen a adopté le 4 avril 2006 une résolution sur le Rapport spécial du Médiateur européen faisant suite au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG concernant la publicité des réunions du Conseil, lorsqu'il agit en qualité de législateur.⁵⁹

Dans sa résolution, le Parlement européen reprend la recommandation que le Médiateur européen a adressée au Conseil, et il ajoute qu'il

« considère qu'il est primordial pour les Parlements nationaux de pouvoir demander des comptes à leurs Gouvernements et Ministres; est d'avis qu'ils ne sauraient le faire efficacement si le flou persiste sur l'action et les votes des Ministres au sein du Conseil ainsi que sur les informations sur la base desquelles ils ont pris leurs décisions ; »

« demande au Conseil de modifier à nouveau son règlement intérieur et de changer ses méthodes de travail afin que les réunions relatives à son activité législative soient ouvertes et accessibles au public ; » et

« invite toutes les parties intéressées à insister dans toute la mesure du possible auprès du Conseil, afin de le convaincre de se conformer à la recommandation du médiateur et d'adapter son règlement intérieur ».

Donnant suite à un rapport que Michael Cashman avait présenté au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, le Parlement européen a adopté, également le 4 avril 2006, une résolution comportant des recommandations à la Commission au sujet de l'accès aux textes des institutions. Dans sa résolution, le Parlement européen demandait à la Commission de présenter au Parlement en 2006 une proposition législative sur « le droit d'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et les principes généraux et les limitations liées à des raisons d'intérêt public ou privé qui régissent l'exercice de ce droit d'accès ».⁶⁰

⁵⁸ <http://www.ombudsman.europa.eu/release/fr/2006-04-05.htm>

⁵⁹ http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=1&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0121+0+DOC+XML+V0//FR

⁶⁰ http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=1&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0122+0+DOC+XML+V0//FR