Octobre 2005

Quatrième 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

XXXIVème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

du 9 au 11 octobre 2005
Londres

Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

SECRÉTARIAT DE L A COSAC

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

Introduction

Voici le quatrième rapport bisannuel du secrétariat de la COSAC.

Rapports bisannuels de la COSAC

La XXXème COSAC, qui s'est réunie à Rome en octobre 2003, a décidé que le secrétariat de la COSAC devrait fournir des rapports factuels bisannuels devant être publiés préalablement à 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 XXXIème COSAC, qui s'est réunie à Dublin en mai 2004 ; le second rapport fut présenté lors de la XXXIIème COSAC, à la Haye en novembre 2004; et le troisième rapport bisannuel à été préparé pour la XXXIIIème COSAC à Luxembourg en mai 2004.

Tous les rapports bisannuels sont disponibles sur le site web de la COSAC à : http://www.cosac.org/en/documents/biannual/

Les trois premiers chapitres de ce rapport sont basés sur les renseignements fournis par les parlements nationaux des 25 Etats membres de l'UE. Le 1er chapitre donne un aperçu de la manière dont la PESC et la PESD sont contrôlées par les parlements nationaux. Le chapitre 2 examine comment les études d'impact de la Commission sont utilisées dans le processus de contrôle par les parlements nationaux. Et le chapitre 3 examine les initiatives prises à ce jour au sein des parlements nationaux pour mettre en œuvre un système pour augmenter la prise conscience au sein de l'UE.

Les 4ème et 5ème chapitres examinent les pratiques des institutions législatives de l'UE. Le chapitre 4 donne des renseignements sur les occasions où le Conseil se réunit en séance publique. Et le chapitre 5 examine la pratique des accords de première et de seconde lecture dans la procédure de codécision.

Une présentation des sujets que les parlements nationaux ont proposé que la COSAC aborde en 2006 est publiée dans un autre document.

Remarque sur les chiffres

Sur les 25 Etats 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 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 toutes les chambres parlementaires nationales au sein de l'UE. (c.-à-d. 34 réponses, qui sont publiées dans un document annexe disponible sur le site web de la COSAC).

INTRODUCTION 3

1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA PESC ET DE LA PESD DANS LES PARLEMENTS NATIONAUX 6

1.1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA PESC/PESD DANS LES PARLEMENTS NATIONAUX ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
1.1.1 QUELS TYPES DE PROPOSITIONS DE LA PESC SONT CONTROLES PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX ?..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.1.2 LES PROCEDURES STANDARD POUR LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DES AFFAIRES DE L'UE S'APPLIQUENT-ELLES ÉGALEMENT AU CONTRÔLE PARLENTAIRE DES PROPOSITIONS DE LA PESC/PESD?..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.2 LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DES OPERATIONS CIVILES DE LA PESD AU SEIN DES PARLEMENTS NATIONAUX ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
1.2.1 QUELS PARLEMENTS NATIONAUX ONT CONTROLE QUELLES MISSIONS CIVILES DE LA PESD ? ..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.2.2 CONTROLE PARLEMENTAIRE DANS DES DELAIS TRES COURTS ..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.2.3 CONTROLE PARLEMENTAIRE PENDANT LES VACANCES PARLEMENTAIRES ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.2.4 LES PROCEDURES DU CONSEIL ALLOUENT-ELLES DU TEMPS POUR LE CONTROLE PARLEMENTAIRE ?..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.2.5 LA CLASSIFICATION DE DOCUMENTS EN TANT QUE 'RESTREINT' OU 'CONFIDENTIEL' ..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***
1.2.6 ACCORDS POLITIQUES AU SEIN DU CONSEIL ..... ***ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.***

2 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES ETUDES D'IMPACT 24

2.1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES ETUDES D'IMPACT 26
2.1.1 QUELS PARLEMENTS NATIONAUX CONTROLENT LES ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION ?..... *26*
2.1.2 LES PARLEMENTS NATIONAUX ONT-ILS DES PROCEDURES SPECIALES POUR POUR EXAMINER LES ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION ?..... *27*
2.1.3 LES PARLEMENTS NATIONAUX ONT-ILS DES RESSOURCES SPECIALES POUR CONTROLER LES ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION ? *27*
2.1.4 LA COMMISSION POURRAIT-ELLE AIDER LES PARLEMENTS NATIONAUX A UTILISER DAVANTAGE LES ETUDES D'IMPACT DANS LE PROCESSUS DE CONTROLE PARLEMENTAIRE ?..... *28*
2.2 COMMENTAIRES DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR LES ÉVALUATIONS D'IMPACT DE LA COMMISSION 28
2.2.1 PAS TOUTES LES PROPOSITIONS ONT UNE ETUDE D'IMPACT..... *28*
2.2.2 ACCES AUX ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION *28*
2.2.3 PROBLEME LINGUISTIQUE *29*
2.2.4 LIMITES DE LA PRECISION DES ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION *29*
2.2.5 LARGEUR DE LA CONSULTATION SUR LAQUELLE ELLES SONT FONDEES *29*
2.2.6 SUGGESTIONS EMANANT DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR LA MANIERE DONT LE CONTENU DES ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION POURRAIT ETRE AMELIORE..... *30*
2.3 CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA SUBSIDIARITE 31

2.4 QUAND LA COMMISSION DEVRAIT-ELLE ENTREPRENDRE UNE ETUDE D'IMPACT SUR UN TEXTE LÉGISLATIF ? 32
2.4.1 AUSSI TOT QUE POSSIBLE ? *32*
2.4.2 AVANT QUE LA COMMISSION REDIGE UNE PROPOSITION LEGISLATIVE ? *33*
2.4.3 APRES LA REDACTION OU AVANT L'ADOPTION PAR LE COLLEGE DES COMMISSAIRES ? *33*
2.4.4 LES ETUDES D'IMPACT DEVRAIENT ETRE UN PROCESSUS CONTINU *33*
2.5 LES ETUDES D'IMPACT DEVRAIENT-ELLES ETRE REVISEES LORSQUE LA LÉGISLATION EUROPEENNE EST AMENDEE ? 34
2.5.1 TOUS LES AMENDEMENTS REQUIERENT-ILS UNE ETUDE D'IMPACT? *34*
2.5.2 QUI DEVRAIT REVISER LES ETUDES D'IMPACT ? *35*
2.6 L'IMPACT DE LA LEGISLATION EUROPEENNE DOIT-IL ETRE EVALUE APRES LA MISE EN APPLICATION DE LA LEGISLATION ? 35
2.6.1 QUI DEVRAIT EVALUER L'IMPACT DE LA LEGISLATION EUROPEENNE APRES SA MISE EN APPLICATION ? *36*
2.6.2 L'IMPACT DE TOUTE LA LEGISLATION EUROPEENNE DEVRAIT-IL ETRE EVALUE APRES LA MISE EN APPLICATION ? *36*
2.6.3 COMMENT CET EXERCICE DOIT-IL ETRE GERE? *36*
2.7 UN NOUVEL ORGANE CONSULTATIF INDEPENDANT DEVRAIT-IL ETRE CREE POUR REALISER LES ETUDES D'IMPACT ? 37

3 AUGMENTER LA PRISE DE CONSCIENCE EUROPEENNE 40

3.1 ORIGINES DE L'IDEE 40
3.2 LA PROCHAINE ETAPE ? LA PRÉSIDENCE DANOISE DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS DES ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE 41

4 TRANSPARENCE AU SEIN DU CONSEIL 45

4.1 DEBAT PUBLIC AU SEIN DU CONSEIL 51
4.1.1 EN PHASE INITIALE DE CODECISION *51*
4.2 STATISTIQUES 52
4.2.1 EN PHASE INITIALE DE CODECISON 52
4.2.2 EN PHASE FINALE DE CODECISION *53*
4.3 RESULTATS PUBLICS DE VOTE 54
4.3.1 STATISTIQUES 54
4.4 NOUVELLES AVANCEES VERS UNE OUVERTURE AU SEIN DU CONSEIL 55
4.4.1 LE TRAITE CONSTITUTIONNEL *55*
4.4.2 LA PRESIDENCE BRITANNIQUE DU CONSEIL *55*
4.4.3 PRESSION DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPEEN (MPE) *56*

5 CODECISION: ACCORDS EN PREMIERE ET SECONDE LECTURE 58

5.1 RAPPORTS PLUS DIRECTS ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE 58
5.2 ACCORDS EN PREMIERE ET EN SECONDE LECTURE 59
5.3 LIGNES DIRECTRICES POUR LES ACCORDS EN PREMIERE ET EN SECONDE LECTURE 61

1 Contrôle parlementaire de la PESC et de la PESD dans les parlements nationaux

Suggestions de débats émises par la présidence britannique lors de la XXXIVème COSAC:
Contrôle parlementaire de la PESC/PESD

- Le contrôle parlementaire de la PESC/PESD peut requérir un processus accéléré en raison de la prise de décision rapide au sein du Conseil. Ces procédures peuvent inclure un contact informel entre les responsables officiels des commissions parlementaires et le ministère concerné ; le fait que les gouvernements alertent les commissions de contrôle parlementaire au sujet d'une proposition avant que le texte formel ne soit adopté ; la tenue de réunions supplémentaires des commissions de contrôle ; et l'utilisation de procédures écrites pour permettre l'étude des documents durant les vacances parlementaires.
- Des accords formels entre les gouvernements concernant le type de documents non législatifs de la PESC et de la PESD devant être déposés pour examen seraient utiles pour rendre le processus décisionnel au sein du Conseil plus transparent.
- Le contrôle parlementaire en amont de la prise de décision concernant la PESC est difficile. Les gouvernements pourraient aider les parlements nationaux en avertissant les commissions de contrôle lorsque les groupes de travail du Conseil travaillent à une modification des normes en vigueur.

Le Conseil peut mener une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) depuis le Traité de Maastricht, qui a créé ce que l'on appelle le second pilier de l'Union.[1] Le traité de Maastricht identifiait les objectifs généraux de la PESC et lui donnait une base légale distincte, en en faisant en grande partie une procédure intergouvernementale. Par conséquent, le Parlement européen a seulement un rôle limité dans la conduite de la PESC. La Commission du Parlement européen est consultée « sur les principaux aspects et les choix de base » de la PESC et « peut poser des questions au Conseil ou lui faire des recommandations » (Art 21 TUE). De plus, la plupart des dépenses administratives et opérationnelles de la PESC sont imputées au budget de l'UE, ce qui donne la possibilité au Parlement européen de soulever des questions de politique étrangère durant la procédure budgétaire. Par exemple, la Commission des affaires étrangères du Parlement européen écrit un rapport sur le rapport annuel du Conseil adressé au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix de base de la PESC, et qui comprend les implications

[1] Depuis le début des années 1970 les Etats membres ont coordonné leurs politiques étrangères sous le nom de Coopération politique européenne. Le changement de nom pour devenir la PESC a été accompagné par de nouveaux instruments politiques prévus par le second pilier.

financières pour le budget général des Communautés européennes.[2] Mais la PESC reste un domaine de politique intergouvernementale, le parlement étant confiné à un rôle consultatif. Les parlement nationaux peuvent donc être considérés comme ayant un rôle particulier à jouer dans le contrôle parlementaire de leur propre gouvernement au sujet de la détermination de la PESC.

Le traité de Maastricht (adopté en 1992) prévoyait que les positions communes et les actions communes devaient être adoptées à l'unanimité, mais elles pouvaient alors être mises en application par un vote à la majorité qualifiée. Le traité d'Amsterdam (adopté en 1997) révisait les dispositions pour la PESC, en créant de nouveaux instruments politiques (dont les Stratégies communes devant être adoptées par le Conseil Européen), une plus large utilisation du VMQ**,** le nouveau concept d' « abstention constructive » (par les Etats membres ne souhaitant pas participer à une initiative particulière), et la création de poste de haut représentant pour la PESC.[3] Le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 à créé de nouveaux dispositifs institutionnels pour gérer la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD): la Commission politique et de sécurité, le Comité militaire et le Personnel militaire. Le traité de Nice a encore modifié les provisions pour la PESC, par exemple en permettant une plus grande coopération lors des actions communes et des positions communes qui n'ont pas d'implications militaires ou relatives à la défense (permettant à certains Etats membres de prendre de l'avance sur une initiative).

1.1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA PESC/PESD AU SEIN DES PARLEMENTS NATIONAUX

26 parlements nationaux ou chambres parlementaires (dans 20 Etats membres) exercent un contrôle parlementaire sur les questions relatives à la PESC/PESD.

Ce sont les parlements suivants: le parlement de l'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, la Chambre des députés tchèque, le Sénat tchèque, le parlement du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le *Bundestag* allemand, la Grèce, l'Irlande, la Chambre des députés italienne, le Sénat italien, le parlement de la Lettonie, de la Lituanie, la Chambre des représentants hollandaise, le *Sejm* polonais, le parlement du Portugal, de la République de Slovaquie, l'Assemblée nationale slovène, le Conseil national slovène, la Suède, la Chambre des communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.[4]

---

[2] http://www.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0062+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y

[3] En juin 1999, le Conseil européen a nommé Javier Solana comme premier haut représentant de la PESC.

[4] A Chypre, la Chambre des représentants est en train de mettre en place ses procédures de contrôle parlementaire, mais leur étendue et leur nature précise reste encore à examiner. La Chambre ne contrôle pas actuellement les questions de la PESC en tant que telles mais les commissions compétentes invitent le gouvernement à se présenter devant elles et « fournir des informations sur les questions relatives à la PESC et à la PESD ».

1.1.1 Quels types de propositions relatives à la PESC les parlements contrôlent-ils ?

Tous les parlements ci-dessus contrôlent les propositions du Conseil pour les Actions communes, les Positions communes et les recommandations pour les Stratégies communes, à l'exception des suivants. Le Sénat français et le Parlement irlandais n'exercent pas de contrôle parlementaire sur les recommandations pour les Stratégies communes (bien que la Commission commune aux affaires européennes du Parlement irlandais envisagerait d'inclure de tels documents) ; et le *Sejm* polonais n'exerce pas de contrôle parlementaire sur les Actions communes ou les recommandations pour les Stratégies communes.

Beaucoup de parlements nationaux exercent aussi un contrôle parlementaire sur les autres propositions relatives à la PESC/PESD. Le Parlement autrichien exerce un contrôle parlementaire sur tous les « projets UE », ce qui est interprété dans un sens très large, si bien que le gouvernement autrichien est obligé d'informer le Parlement sur toutes les questions européennes. En Estonie, outre les projets de législation, le gouvernement doit à sa propre initiative ou sur demande de la Commission chargée des affaires européennes ou de la Commission des Affaires étrangères, soumettre au Parlement « les autres affaires européennes importantes ». De même, en Lituanie, la commission compétente exerce un contrôle parlementaire sur les documents considérés comme «importantes» ou «très importantes ».

Le Parlement irlandais exerce un contrôle parlementaire sur les Décisions du Conseil et toutes les autres propositions relatives à la PESC/PESD. Le Parlement belge peut contrôler n'importe quelle proposition, indépendamment du gouvernement. Il en va de même pour le Parlement finlandais.

Les parlements du Danemark, de la Lettonie, de la République de Slovaquie, de la République de Slovénie, de Suède et la Chambre des représentants néerlandaise contrôlent tous les points à discuter sur l'ordre du jour du Conseil. La Commission suédoise chargée des affaires européennes contrôle également toutes les questions importantes décidées par le Conseil par le biais d'une procédure écrite.

La Sous-commission des affaires européennes chargée des affaires étrangères et de la défense (Sous-commission C de la commission des affaires européennes) siégeant à la Chambre des Lords du Royaume-Uni est préoccupée que certains documents sont actuellement exclus de son contrôle parlementaire. « Par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni n'a pas déposé [au parlement] pour contrôle parlementaire l'initiative «*Battlegroups*», un engagement significatif convenu dans les conclusions du Conseil. La Sous-commission conduit une enquête sur le dépôt de tels documents, dans le but de parvenir à une compréhension formelle des types de documents autres que législatifs que le gouvernement devrait déposer au parlement. »

1.1.2 Les procédures de contrôle parlementaire des affaires européennes standard s'appliquent-elles également au contrôle parlementaire des propositions de la PESC/PESD ?

La majorité des parlements nationaux qui contrôlent les propositions de la PESC le font en utilisant leur procédure standard pour contrôler la législation de l'UE.[5]

La majorité des parlements qui n'utilisent pas ces procédures standard impliquent d'autres commissions parlementaires (ainsi que, ou au lieu de, la Commission des affaires de l'UE) dans le contrôle parlementaire de la PESC.

Au Parlement belge, par exemple, la Commission des affaires européennes de chaque Chambre a un rôle de coordination et de stimulation du contrôle parlementaire de la PESC/PESD au sein de la Chambre, mais d'autres Commissions (notamment la Commission chargée des Relations extérieures et de la Commission chargée de la Défense) jouent un rôle important. Un cadre similaire, par lequel la Commission des affaires de l'UE coopère avec la Commission des affaires étrangères (ou autre commission compétente), est utilisé dans les parlements du Danemark,[6] de l'Estonie, de la Finlande, le *Bundestag* allemand,[7] le Parlement du Portugal, et de la République de Slovaquie.

Au sein de la Chambre des Députés tchèque, la PESC/PESD ne sont pas contrôlées « acte par acte» (comme c'est le cas pour les activités de premier pilier) mais « en fonction des faits ». Ceci veut dire que la Commission des affaires de l'UE et la Commission des affaires étrangères contrôlent tous les sujets de la PESC/PESD dans les organes du Conseil et sélectionnent les points à discuter avec le gouvernement.

Au sein du Sénat tchèque et du Parlement lituanien, la Commission des affaires étrangères examine les questions relevant du second pilier, pas la Commission des affaires de l'UE.

En Irlande, la note d'information du gouvernement au sujet du contrôle parlementaire n'est envoyée au Président de la Sous-commission du Contrôle parlementaire des affaires européennes que préalablement à l'adoption des mesures sur la PESC. Ce n'est que lorsque la mesure a été adoptée que la question est examinée par la Sous-commission de contrôle parlementaire des affaires européennes et par la Commission mixte sur les affaires étrangères.

Tableau 1: Contrôle parlementaire de la PESC/PESD au sein des parlements nationaux

[5] Ces procédures standard étaient exposées au Chapitre 1 du 3ème rapport bisannuel de la COSAC : http://www.cosac.org/en/documents/biannual/

[6] Au Danemark, une autre différence dans la procédure de contrôle parlementaire pour la PESC est que le Gouvernement n'est pas obligé de présenter une position de négociation à la Commission *Folketinget* des affaires de l'EU préalablement à la prise de décisions au Conseil sur les sujets de premier pilier, comme il le fait pour les sujets de premier et de troisième pilier.

[7] Au *Bundestag*, il n'est pas attendu que la Commission des affaires de l'UE face une déclaration d'opinion sur les mesures de la CFPSP/PESD comme c'est le cas pour les sujets de premier pilier.

Tableau 1: Contrôle parlementaire de la PESC/PESD au sein des parlements nationaux

État membre	Contrôle parlementaire de la PESC/PESD?	Utilisation des procédures standard de l'UE pour le contrôle parlementaire ?	Contrôle parlementaire des Actions communes ?	Contrôle parlementaire des Positions communes ?	Contrôle parlementaire des stratégies communes ?	Contrôle parlementaire des autres propositions ?
Autriche	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, tous « les projets UE »
Belgique - Chambre des députés	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Belgique - Sénat	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Chypre	Pas en tant que tel	-	-	-	-	-
République Tchèque - Chambre des Députés	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
République Tchèque - Sénat	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Danemark	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Estonie	Oui	Oui, mais en coopération avec la CAE	Oui	Oui	Oui	Oui
Finlande	Oui	Oui, en coopération avec la CAE	Oui	Oui	Oui	Oui
France - Assemblée Nationale	Oui	Oui, excepté que les documents sont transmis par le Ministère des Affaires étrangères	Oui	Oui	Oui	Pas en pratique
France - *Sénat*	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Allemagne - *Bundestag*	Oui, en fonction du sujet	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Allemagne - *Bundesrat*	Non[8]	-	-	-	-	-
Grèce	Oui, en principe	Oui	-	-	-	Oui, toute proposition avec un contenu réglementaire
Hongrie	Non	-	-	-	-	-
Irlande	Oui	Non, cependant une procédure a été mise en place pour le traitement de telles mesures	Oui	Oui	Non, mais il pourrait le faire dans l'avenir	Oui : Les décisions du Conseil et toutes les propositions dans ces domaines
Italie - Chambre des Députés	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Italie - Sénat	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	-

[8] La loi sur la Coopération entre la Fédération et les Etats fédéraux dans les affaires de l'Union européenne (EUZBLG) ne s'applique pas à la PESC ou la PESD.

État membre	Contrôle parlementaire de la PESC/PESD ?	Utilisation des procédures standard de l'UE pour le contrôle parlementaire ?	Contrôle parlementaire d'actions communes ?	Contrôle parlementaire de Positions communes ?	Contrôle parlementaire de stratégies communes ?	Contrôle parlementaire des autres propositions ?
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, tous les points B à l'ordre du jour d'un Conseil
Lituanie	Oui	Oui, mais CAE et pas la CAUE	Oui	Oui	Oui	Oui
Luxembourg	Non[9]	-	-	-	-	-
Malte	Non	-	-	-	-	-
Pays-Bas - Chambre des représentants	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, tous les points à l'ordre du jour du d'un Conseil
Pays-Bas - Sénat	Non[10]	-	-	-	-	-
Pologne - Sejm	Oui, dans 2 cas	Oui	Non	Oui	Non	Non
Pologne - Sénat	Pas encore	-	-	-	-	-
Portugal	Oui	Oui, en coopération avec la CAE et la CD	Oui	Oui	Oui	Oui – une évaluation globale de la PESC
République de Slovaquie	Oui	Oui, en coopération avec la CAE	Oui	Oui	Oui	Oui, tous les points à l'ordre du jour de le CAGRE
Slovénie - Assemblée nationale	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, tous les points à l'ordre du jour de le CAGRE
Slovénie - National Conseil	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, tous sont examinés par l'Assemblée nationale slovène
Espagne	Non	-	-	-	-	-
Suède	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, tous les points à l'ordre du jour et les question décidées par procédure écrite
Royaume-Uni - Chambre des Communes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Royaume-Uni - Chambre des Lords	Oui	Oui, mais avec des procédures accélérées supplémentaires	Oui	Oui	Oui	Oui

[9] Cependant, certains aspects de la PESC ou de la PESD sont discutés au sein de la Chambre des Députés du Luxembourg dans le contexte de la déclaration sur les affaires étrangères que le Ministre des affaires étrangères fait au parlement une fois par an.

[10] Cependant, le Sénat néerlandais discute de ces sujets avec le gouvernement dans un débat annuel sur le budget de la défense et le budget des affaires étrangères.

1.2 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES ACTIVITES CIVILES DE LA PESD AU SEIN DES PARLEMENTS NATIONAUX

Plusieurs aspects de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) sont classés comme non militaires.[11] Les capacités de gestion des crises civiles ont quatre buts principaux : les forces de police ; l'administration de la justice (l'État de droit); l'administration civile ; et la protection civile.[12] Leur but combiné est de permettre à l'UE de fournir de l'assistance aux pays en crise. La première 'mission PESD civile' fut la Mission de police en Bosnie (MPUE) en janvier 2003.

Un concept récent est que, les missions civiles de la PESD sont un domaine de croissance rapide de l'activité de l'UE. Elles ont pour fonction de permettre au Etats membres de réagir, dans un bref délai, aux crises demandant une intervention non militaire. Par conséquent, les décisions sont parfois prises par le Conseil dans un bref délai. Il s'ensuit que cela puisse ne pas allouer beaucoup de temps pour le contrôle parlementaire par les parlements nationaux. La commission chargée des affaires européennes au sein de la Chambre des Lords a mené un enquête sur les capacités de gestion des crises de l'UE et « la grande surprise de l'enquête fut que les Etats membres mais aussi les médias ont jusqu'à présent montré peu d'intérêt par rapport à ce sujet. »[13]

Lorsque le questionnaire pour le 4ème 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'Ex République Yougoslave de Macédoine (Proxima);
- La Mission de l'Union européenne en Géorgie (EU JUST – Thémis) (*Mission accomplie*);
- La Mission intégrée dans le domaine de l'Etat de droit en faveur de l'Iraq (EUJUST Lex);
- Les Missions de police à Kinshasa (EUPOL Kinshasa);
- La Mission de l'UE en RDC (EUSEC RDC).

Depuis lors, deux autres missions de la PESD avec une composante civile ont été décidées par le Conseil:

- L'action de soutien civil-militaire de l'UE à l'Union africaine dans la région du Darfour au Soudan (AMIS II) (Action de soutien de l'UE AMIS)[14]

---

[11] Il y a eu trois opérations militaires de la PESD jusqu'à présent : l'opération militaire de l'UE dans l'ex-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 (DRC/ARTEMIS) du 12 juin 2003 au 1er septembre 2003; et l'Opération militaire de l'UE en Bosnie et Herzégovine (EUFOR - Althea), qui a débuté le 2 décembre 2004 et qui se poursuivra jusqu'en 2006-07. Althea est la plus grande opération de la PESD jusqu'à présent.

[12]La réunion du Conseil européen de Cologne en juin 1999 à placé les tâches de gestion des crises au centre du processus de renforcement de la PESD et a convenu de ces quatre objectifs ; elles sont également appelées les 'Tâches de Petersberg' (nommées d'après le lieu où le Conseil des Ministres de l'Union européenne occidentale s'est réuni en juin 1992).

[13] Le rapport de la Commission a été publié en Mars 2003: *EU-Effective in a Crisis?* (7ème Rapport de Session 2002-03, HL 53)

[14] Le 23 juin 2005 le Conseil a approuvé le Concept pour une action de soutien civile-militaire de l'UE à AMIS II. Le 18 juillet 2005 le Conseil a adopté L'Action commune du Conseil 2005/557/PESC,

- La Mission de surveillance Aceh (Indonésie)[15]

Comme les paragraphes ci-dessous le décrivent, les missions Proxima et Thémis sont considérablement plus étendues que les autres opérations civiles de la PESD.

1.2.1 Quels parlements nationaux contrôlent les missions civiles de la PESD ?

Tous les 25 Etats membres contribuent à une ou à plusieurs missions civiles de la PESD.

19 chambres parlementaires nationales (de 15 États membres) ont rapporté qu'elles exercent un contrôle parlementaire sur les missions civiles de la PESD. Ce sont les parlements suivants :

le parlement de l'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Sénat tchèque, le parlement du Danemark, le parlement de l'Estonie, le parlement de Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le *Bundestag* allemand, le parlement d'Irlande, la Chambre des Députés italienne, le Sénat italien, le parlement du Luxembourg, la Chambre des représentants néerlandaise, l'Assemblée nationale slovène, le parlement de Suède, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

De plus, la Chambre des Députés tchèque surveille constamment toutes les activités dans le domaine des opérations civiles de la PESD.

Au sein du Sénat belge, une Commission spéciale pour la « participation aux missions à l'étranger » a auditionné le Ministre de la Défense belge et a eu un échange de points de vue sur les missions civiles de la PESD.

Certains parlements nationaux contrôlent les missions civiles de la PESD auxquelles leur pays participe. C'est le cas du Parlement autrichien qui contrôle les missions civiles de la PESD auxquelles l'Autriche participe.[16] De même, le Parlement du Luxembourg contrôle uniquement les missions auxquelles le Luxembourg participe. La Chambre des Représentants néerlandaise discute les missions qui apparaissent à l'ordre du jour du Conseil. « Alors, si et quand le gouvernement décide de participer à une mission, cette décision est discutée au Parlement. Pour les missions civiles, aucun accord formel n'est requis. Cependant, si le Parlement retire son accord, ceci implique normalement que la décision est annulée. » Le Danemark ne participe pas aux opérations militaires

---

établissant l'action de soutien. Le Conseil devra, au plus tard le 31 décembre 2005, évaluer si l'action de soutien de l'UE doit continuer. Le Danemark ne participe pas à la composante militaire de cette action de soutien de l'UE. La mission implique 30 militaires et jusqu'à 50 agents de police (bien que seulement 25 y soient en poste actuellement).

[15] C'est une mission commune menée par l'UE, avec cinq pays de l'ANASE, la Norvège et la Suisse. La mission est de surveiller la mise en application des différents aspects de l'accord de paix défini dans le Protocole d'entente signé par le Gouvernement de l'Indonésie et le *Free Aceh Movement* le 15 août 2005. Une présence initiale de surveillance a été lancée le 15 août. La mission complète a été lancée le 15 septembre pour une durée de 6 mois et implique 219 participants. Pour de plus amples renseignements, consulter : http://jpn.cec.eu.int/home/news_en_newsobj1283.php http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050815_Aceh_Council_Factsheet_LATEST.pdf et : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/85995.pdf

[16] Le *Hauptausschuss* (Commission principale) du *Nationalrat* est la seule commission du Parlement autrichien qui a le droit d'autoriser la délégation de force de maintien de la paix dans le cadre des organisations internationales comme l'ONU, l'OSCE et explicitement la PESD.

de l'UE parce que les Danois ont dérogé à la coopération européenne ayant des conséquences relatives à la Défense.

Annexe III au rapport bisannuel contient des tableaux fournis par le Secrétariat du Conseil, reprenant quel Etat-membre participe à quelle mission civile de la PESD. Ces tableaux datent du 31 août 2205, ce qui veut dire que les informations concernant la mission de soutien AMIS II au Darfour/Soudan et la mission ACEH font défaut.

Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE)

La Mission de police l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine (BiH) a été établie par une décision du Conseil le 11 mars 2002 (Action commune du Conseil 2002/210/PESC).

Ceci fut trois mois après que le Conseil des affaires générales a dit qu'il examinerait la « possibilité que l'Union prenne part au développement de la force de police internationale en Bosnie Herzégovine » dans ses Conclusions du 10 décembre 2001. La déclaration du Conseil européen que la PESD était opérationnelle et que l'UE était capable de mener des opérations de gestion de crise a suivi dans les Conclusions de Laeken du 15 décembre 2001. Le Conseil des affaires générales du 28 janvier 2002 a inclus la considération des implications de la mission de police en BiH. Et le Conseil des affaires générales a annoncé sa disposition à établir la MPUE dans ses Conclusions du 18 février 2002.

La MPUE a débuté le 1er janvier 2003. C'était la première opération civile de gestion de crise lancée dans le cadre de la PESD. Il est programmé qu'elle dure jusqu'à la fin de 2005, mais il est probable qu'elle soit étendue avec une concentration sur la restructuration de la police et la lutte contre la criminalité organisée.[17]

Tous les 25 États membres contribuent avec du personnel pour la mission. Il y a actuellement 371 personnes de l'UE sue cette mission.[18] Les 14 chambres parlementaires suivantes (de 11 Etats membres) ont répondu qu'ils exerçaient un contrôle parlementaire sur cette mission :

- L'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Sénat tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le Luxembourg, la Chambre des représentants néerlandaise, la Suède, la Chambre des communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Mission de police de l'Union européenne dans l'ex-République de yougoslave de Macédoine (Proxima)

Le 16 septembre 2003, les autorités de l'Ex-République Yougoslave de Macédoine ont invité l'Union européenne à assumer la responsabilité d'un rôle accru de maintien de l'ordre et du déploiement d'une Mission de police de l'Union européenne dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine, en

[17] Pour de plus amples renseignements sur la PMUE, consulter http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=585&lang=en&mode=g et http://www.eupm.org/
[18] Pour le nombre de personnes impliquées dans la PMUE des différents pays, consulter http://www.eupm.org/Documents/Weekly.pdf

partenariat avec les autorités du pays, le 29 septembre 2003 en adoptant une Action commune du Conseil (2003/681/PESC). Le 11 décembre 2003, le Conseil a adopté par procédure écrite une décision concernant la conclusion de l'Accord entre l'UE et l'Ex-République Yougoslave de Macédoine concernant la conclusion de l'accord entre l'UE et l'Ex-République Yougoslave de Macédoine sur le statut et les activités de la mission.

La Mission, sous le nom de code EUPOL PROXIMA (et souvent tout simplement appelée "Proxima"),[19] a été lancée le 15 décembre 2003 pour une période initiale d'un an,[20] et, sur invitation des autorités macédoniennes, a été étendue par la suite pour une année supplémentaire.[21] Le but de l'opération Proxima est de « suivre, guider et conseiller la police locale, et ainsi d'aider à combattre la criminalité organisée plus efficacement et consolider la confiance du public dans les forces de l'ordre. 'Proxima' soutiendra le développement d'un service de police efficace et professionnel et promouvra les normes européennes des services de maintien de l'ordre. La force de la mission comptera environ 200 agents de police et civils. »

Les 23 États membres suivants participent à la Mission avec des agents de police ou du personnel en détachement :

- L'Autriche, la Belgique, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni .

Les 14 chambres parlementaires suivantes (de 11 Etats membres) ont rapporté qu'elles contrôlaient cette mission :

- L'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le *Bundestag* allemand, le Luxembourg, la Chambre des Représentants néerlandaise, la Suède, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Mission européenne en matière de justice en Géorgie (EU JUST – Thémis)

Le 6 avril 2004, le Président de Géorgie a visité Bruxelles et demandé du soutien dans les domaines de l'Etat de droit. Le 3 juin 2004, le Premier Ministre de Géorgie, M. Zhvania, a écrit au Haut Représentant de la PESC et au Secrétaire général du Conseil, Javier Solana, invitant l'UE à déployer une Mission de soutien de l'Etat de droit en Géorgie dans le contexte de la PESD. Le 28 juin 2004, le Conseil a adopté une Action commune 2004/523/PESC sur

[19] Pour de plus amples renseignements sur Proxima, consulter http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=en&mode=g

[20] Proxima a suivi l'opération militaire menée par l'UE dans l'ex-République yougoslave de Macédoine – « Concordia » - qui a été lancée le 31 mars 2003 et s'est achevée le 15 décembre 2003. L'opération Concordia elle-même a fait suite à une opération de l'OTAN, qui s'est achevée le 31 mars 2003.

[21] Le 1er octobre 2004, le Premier Ministre de l'ex-République yougoslave de Macédoine M. Hari Kostov, a envoyé une lettre au Secrétaire Général/Haut Représentant du Conseil, invitant l'UE à prolonger Proxima de 12 mois après le 14 décembre 2004. 10 jours plus tard, le 11 octobre 2004, le Conseil a donné son accord pour cette extension du délai. Cet accord était sous la forme d'une conclusion du Conseil et a été annoncé dans les Conclusions lors de la réunion du Conseil des affaires générales et des relations extérieures du 11 octobre 2004. L'extension de la mission a par la suite été formalisée par l'Action commune du Conseil 2004/789/PESC du 22 novembre 2004.

la Mission de soutien de l'Etat de droit en en Géorgie (EUJUST THEMIS) – la 3ème opération civile de la PESD, et la première mission lancée par l'UE dans le contexte de la PESD. Le 16 juillet 2004, le Conseil a approuvé le Plan opérationnel pour Thémis, lançant ainsi la mission qui devait durer 12 mois. Thémis a terminé ses travaux comme prévu le 14 juillet 2005.

La taille estimée de Thémis était d'environ 3 Membres du staff de l'UE (Grèce,France et Pologne) plus du personnel local.[22]

Les 10 chambres parlementaires suivantes (de 8 Etats membres) ont rapporté qu'elles exerçaient un contrôle parlementaire sur cette mission:

- La Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Parlement du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, la Chambre des Représentants néerlandaise, le Parlement de Suède, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Les Missions de police de l'UE à Kinshasa (EUPOL Kinshasa)

Le 20 octobre 2003, le gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) a adressé une requête officielle pour que l'UE l'assister dans la mise en place d'une Unité de police intégrée (UPI) qui « devrait contribuer à assurer la protection des institutions de l'État et renforcer l'appareil de sécurité interne ».

Le 15 décembre 2003, la Commission politique et sécuritaire de l'UE (CPS) a décidé que l'UE devrait soutenir la création de l'UPI (Action commune 2004/494/PESC du 17 mai 2004).[23] Le 17 mai 2004, le Conseil a adopté l'Action commune 2004/494/PESC dans laquelle l'UE s'engageait à « soutenir le processus de consolidation de la sécurité interne en RDC [...] par une assistance à la mise en place d'une Unité de police intégrée (UPI) à Kinshasa ». Cette action commune a permis que l'assistance à l'UPI soit suivie d'une mission PESD.

Lors de sa réunion le 16 novembre 2004, la PSC a donné son accord pour le concept d'une mission en RDC. Cet accord a été suivi par le Conseil des affaires générales adoptant l'Action commune 2004/847/PESC le 9 décembre 2004 pour établir une mission de police à Kinshasa (EUPOL Kinshasa).

EUPOL Kinshasa – la première mission civile pour la gestion de crise en Afrique dans le cadre de la PESD – a été lancée le 30 avril 2005. Son mandat était prévu pour une période de 12 mois, mais il est probable qu'il sera étendu en raison du retard des élections en RDC.

La Mission devait comprendre environ 30 personnes (y compris 23 agents internationaux, incluant des agents de police et du personnel civil détaché par les Etats membres). Le budget de la mission était de 4,37 millions d'euros couvrant les coûts pendant la phase de planification et pour l'année 2005.

Les 11 chambres parlementaires suivantes (sur 8 États membres) ont rapporté qu'elles exerçaient un contrôle parlementaire sur cette mission :

---

[22] Pour de plus amples renseignements sur Themis, consulter http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=701&lang=en&mode=g

[23] Pour de plus amples renseignements, consulter http://www.eupol-kinshasa.org/

- La Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Parlement du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, la Chambre des Représentants néerlandaise, le Parlement de la Suède, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Mission intégrée de l'UE pour le soutien de l'État de droit en Irak (EUJUST Lex)

Une mission exploratoire commune de la Commission européenne et du Conseil européen pour la possibilité d'une police intégrée, d'État de droit et d'administration civile pour l'Irak a eu lieu en octobre 2004. Le Conseil européen de Bruxelles le 5 novembre 2004 a examiné le rapport d'une mission exploratoire et a décidé que l'UE « pourrait contribuer utilement à la reconstruction et à la création d'un Irak stable, sûr et démocratique par une mission de police intégrée, d'État de droit et d'administration civile. »

Suivant les Conclusions du Conseil européen, une équipe d'experts a été envoyée en Irak le 30 novembre 2004 pour suivre le travail exploratoire avec le gouvernement intérimaire irakien en vue de la possibilité d'une mission de l'UE de police intégrée et d'Etat de droit pour l'Irak. L'équipe d'experts a donné son rapport au Conseil en janvier 2005.

Le Conseil est parvenu à un accord politique sur une mission intégrée en Irak le 21 février 2005. Et le 7 mars 2005 le Conseil a adopté une Action commune (2005/190/PESC) créant la mission intégrée de l'UE d'État de droit pour l'Irak (EUJUST LEX).[24]

La phase de planification de la mission devait commencer le 9 mars 2005. La phase opérationnelle (y compris les activités de formation) ont commencé en juillet 2005 et devait couvrir une période initiale de 12 mois. Les coûts en commun de la mission doivent être couverts par 10 millions d'euros provenant du budget de l'UE. Les États membres et les institutions de l'UE détachent du personnel pour la mission. La mission comprend 30 personnes (5 à Bagdad; 25 à Bruxelles). De plus, neuf États membres contribuent encore en donnant des cours de formation avec leurs propres formateurs dans les États membres.

Les 12 chambres parlementaires suivantes (de 10 États membres) ont rapporté qu'elle exerçaient un contrôle parlementaire sur cette mission :

- L'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale française, la Chambre des Représentants néerlandaise, l'Assemblée nationale slovène, la Suède, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

La Mission de l'UE en RDC (EUSEC RDC)

Le 13 décembre 2004, le Conseil, dans ses conclusions, a déclaré que l'UE était disposé à contribuer à la réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC). Le 26 avril 2005, le gouvernement de la RDC a fait une demande officielle d'assistance à l'UE pour des conseils et de l'aide

[24] Pour de plus amples renseignements sur EUJUST LEX, consulter http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=823&lang=en&mode=g

à la réforme du secteur de la sécurité. Mais en fait le Conseil avait déjà approuvé le Concept général pour la mise en place d'une telle mission le q2 avril 2005. Le 2 mai 2005 le Conseil a adopté – par procédure écrite – une Action commune (2005/355/PESC) sur la mission de l'Union européenne pour établir une mission consultative et d'assistance pour la réforme de la sécurité en République démocratique du Congo (mission « EUSEC - R.D. CONGO »).[25]

La mission a été lancée le 8 juin 2005 et devait durer 12 mois. Elle comprend 12 personnes (principalement du personnel militaire), y compris des experts détachés par les États membres et par les institutions de l'UE. Un examen après six mois sera effectué sous la présidence du Royaume-Uni, et la mission pourrait être étendue. Son budget était de 1,6 millions d'euros.

Les 10 chambres parlementaires suivantes (de 8 États membres) ont répondu qu'ils exerçaient un contrôle parlementaire sur cette mission :

- La Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Danemark, le Parlement de l'Estonie, la Finlande, l'Assemblée nationale française, La Chambre des Représentants néerlandaise, le Parlement de la Suède, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

1.2.2 Contrôle parlementaire dans des délais très courts

Les décisions du Conseil peuvent être prises dans des délais très courts pour les missions de la PESD, et peuvent ne pas allouer beaucoup de temps pour le contrôle parlementaire, comme les chiffres ci-dessous le montrent :

L'MPUE : deux mois et une semaine entre le Conseil annonçant qu'il examinerait la « possibilité que l'Union européenne participe au développement de la force de police internationale en Bosnie Herzégovine » dans ses conclusions du 10 décembre 2001, et a annoncé sa disposition à établir la PMUE dans ses Conclusions du 18 février 2002.

Proxima : 13 jours entre les autorités de l'Ex-République Yugoslave de Macédoine invitant l'UE à déployer une Mission de Police le 16 septembre 2003 et le Conseil adoptant une Action commune le 29 septembre 2003 pour établir la mission.

EU JUST – Thémis : 25 jours entre le Premier Ministre de Georgie le 3 juin 2004 invitant l'UE à déployer une mission d'Etat de droit en Géorgie et le Conseil adoptant une Action commune le 28 juin 2004.

EU JUST – Lex: 3 mois et demi entre le Conseil européen le 5 novembre considérant la mission exploratoire en Irak et le Conseil parvenant à un accord politique le 21 février 2005 sur une mission intégrée en Irak .

EUSEC RDC : pas de temps pour le contrôle parlementaire ? Le 26 avril 2005, le gouvernement de la RDC a demandé officiellement l'assistance de l'UE pour des conseils et de l'aide pour la réforme du secteur de la sécurité. Mais en fait le Conseil avait déjà approuvé le Concept général pour la mise en place d'une telle mission le 12 avril 2005. Le 2 mai 2005 le Conseil a adopté – par procédure écrite – une Action commune pour établir la mission.

[25] Pour de plus amples renseignements sur EUSEC RDC, consulter http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=909&lang=en&mode=g

Le 9 février 2005, le gouvernement du Royaume-Uni a écrit à la Commission du contrôle parlementaire des affaires européenne au sein de la Chambre des Communes pour lui communiquer que le gouvernement « consacrerait tous ses efforts pour garantir ses obligations de contrôle parlementaire, obligations relatives à la PESD, tout comme dans d'autres domaines de la PESC. Cependant, la nature et la relative rapidité à laquelle les décisions sont prises signifiera qu'il y aura inévitablement des moments où le gouvernement devra décider de prendre part aux décisions de l'UE avant que le contrôle parlementaire soit achevé ».

Reconnaissant cette nature rapide de la PESD, juste un peu plus de la moitié des 26 parlements nationaux ou des chambres parlementaires qui exercent un contrôle parlementaire sur les affaires de la PESC/PESD ont des procédures pour contrôler les missions civiles de la PESD dans des délais très courts.

Ce sont les 15 parlements suivants: le Parlement de l'Autriche, Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Parlement du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat italien, le Parlement de la Grèce, de la Lituanie, l'Assemblée nationale slovène, le Conseil national slovène, le Parlement de la Suède, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

En Autriche, le gouvernement peut prendre une décision, sans l'autorisation du parlement, d'envoyer du personnel à l'étranger dans des opérations d'aide humanitaire mais la Commission *Hauptausschuss* peut émettre une objection dans un délai de 2 semaines (auquel cas la participation autrichienne à l'opération doit cesser).

1.2.3 Contrôle parlementaire pendant les vacances parlementaires

La mission la plus récente de la PESD ayant une composante civile – la mission de surveillance Aceh en Indonésie – a été annoncée par le Conseil le 15 août 2005 et lancée le 15 septembre 2005. Beaucoup de parlements nationaux étaient en intersession pendant cette période.

Les mêmes 15 chambres parlementaires qui ont des procédures pour le contrôle parlementaire des missions civiles de la PESD dans des délais très courts (voir plus haut) ont également des procédures pour le contrôle parlementaire des missions civiles de la PESD pendant les vacances parlementaires[26], auxquelles s'ajoute la Chambre des Députés italienne.

1.2.4 Les procédures du Conseil allouent-elles du temps pour le contrôle parlementaire?

Le questionnaire envoyé aux parlements nationaux demandait si les procédures du Conseil sur les opérations civiles de la PESD allouaient un délai approprié pour le contrôle parlementaire. Sur les 21 chambres parlementaires qui ont répondu à cette question, 16 ont donné une réponse affirmative.

La Chambre des Députés tchèque a répondu que les procédures du Conseil relatives aux opérations civiles de la PESD n'allouaient pas suffisamment de temps aux parlements nationaux « pour avoir des discussions efficaces sur

[26] Le *Hauptausschuss,* commission au sein du Parlement autrichien est une des rares commissions au sein du *Nationalrat* qui tient des sessions pendant les vacances parlementaires.

chaque sujet. » Et c'est pourquoi cette Chambre a adopté une approche sélective par rapport au contrôle parlementaire des propositions de la PESC.

Le Parlement danois a expliqué qu'il était « très important d'obtenir toutes les informations pertinentes sur les affaires européennes le plus tôt possible, permettant ainsi à la Commission de traiter de façon appropriée les affaires concernées à un stade plus avancé du processus. De temps en temps, la Commission reçoit des informations à un stade assez tardif dans le processus mais cela arrive dans tous les domaines politiques et ce n'est pas seulement le cas des sujets de la PESC/PESD en particulier. » Le *Bundestag* allemand était d'accord qu'il n'y avait pas toujours un délai approprié pour le contrôle parlementaire des opérations civiles de la PESD.

La Commission des affaires européennes du parlement slovaque a expliqué que la plupart des missions de la PESD étaient décidées avant une réunion des Ministres au Conseil (par ex. du Coreper ou du COPS – le Comité de politique et de sécurité). C'est pose problème car en théorie le Ministre slovaque au Conseil est tenu de prendre la position adoptée par la Commission des affaires européennes sur la base d'un projet de position présentée par le gouvernement deux semaines avant les réunions des Ministres au Conseil. Mais si à ce stade un accord politique a déjà été conclu à un niveau inférieur du Conseil, alors la Commission parlementaire n'a plus beaucoup de marge de manœuvre pour proposer un amendement à la mission de la PESD.

1.2.5 La classification des documents en tant que 'restreint' ou 'confidentiel'

La plupart des parlements nationaux ont répondu qu'il n'y avait pas de problème relatif à la classification des documents en tant que 'restreint' ou 'confidentiel'.

La Chambre des Députés tchèque, cependant, a déclaré que la classification des documents par le Conseil en tant que 'restreint' ou 'confidentiel' s'était avérée être une entrave au contrôle parlementaire des missions de la PESD, expliquant que la « bonne accessibilité des documents est une condition primordiale à l'efficacité de chaque discussion, surtout dans le domaine de la PESC/PESD. » Mais disant que le système actuel de classification empêchait les membres du parlement d'avoir « un accès direct aux documents UE pertinents du Conseil. »

Le Sénat tchèque a expliqué que la classification des documents en tant que « restreint » rendait difficile l'accès des Sénateurs qui souhaitaient consulter un document car les documents classifiés étaient seulement accessibles à partir d'une base de données exploitée par le gouvernement et qui requérait un mot de passe. Le Sénat était préoccupé que, dans la pratique, les documents classifiés seraient probablement « quasiment inaccessibles car le gouvernement a opté pour un système extrêmement sécurisé de transmission, qui est actuellement à testé et deviendra opérationnel à la fin de 2005. » Le Parlement slovaque a répondu qu'il y avait des problèmes lorsque les Membres n'étaient pas autorisés à avoir accès aux documents classifiés.

Le Parlement autrichien a dit que la classification des documents avait seulement des incidences au cas où il faut déterminer si le débat doit être confidentiel ou pas. De même, le Sénat belge a dit que les documents classifiés n'étaient pas rendus publics par le Parlement.

1.2.6 Accords politiques au sein du Conseil

Le Conseil des Ministres conclut souvent un 'accord politique' sur une proposition politique de la PESC ou de la PESD avant que l'instrument législatif soit finalisé, auquel cas certains détails seront décidés lors d'une réunion ultérieure, probablement après que le contrôle parlementaire aura été effectué.

L'Assemblée nationale française a répondu que cette pratique d'accord politique avait causé des problèmes et s'expliquait par l'urgence de la prise des décisions dans le domaine de la PESC et de la PESD.

Le Parlement irlandais a déclaré que de telles instances étaient considérées au cas par cas, et a répondu que des problèmes étaient souvent apparus « par rapport aux annexes des mesures de 'sanction'. » Le *Sejm* polonais a répondu qu'il avait convenu des règles spéciales de coopération pour les propositions de l'UE imposant des sanctions internationales. Ces règles obligeaient le gouvernement à « présenter un sujet et sa position à la Commission même s'il n'a pas le projet final du document. »

La Commission européenne de la Chambre des Lords s'est inquiétée « à tous les niveaux, de la question d'accord politique, d'accord provisoire ou d'accord sur une approche générale » que les gouvernements peuvent passer au Conseil. Au sujet de la PESC, le gouvernement a assuré que les points faisant l'objet d'un accord politique seront soumis au contrôle parlementaire.

État membre	Contrôle parlementaire des opérations civiles de la PESD ?	Contrôle parlementaire dans des délais très courts ?	Contrôle parlementaire pendant les vacances parlementaires ?	Temps suffisant pour le contrôle parlementaire ?	Problème de classement des documents?	Problème avec les accords politiques ?
Autriche	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Belgique - Chambre des députés	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Belgique - Sénat	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Chypre	Non	-	-	-	-	-
République tchèque - Chambre des députés	Non[27]	Non	Non	Non	Oui	Non
République tchèque - Sénat	Oui	Non	Non	Non	Non	Pas encore
Danemark	Oui	Oui	Oui	Pas toujours	Non	Non
Estonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non, pas encore	Non
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
France - Assemblée Nationale	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui, à cause de l'urgence de la prise de décisions de la PESC
France - Sénat	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Allemagne - *Bundestag*	Oui	Non	Non	Pas toujours	Oui	Non
Allemagne - *Bundesrat*	Non	-	-	-	-	-
Grèce	Non	Oui	Oui	Oui, en général	Pas particulièrement	-
Hongrie	Non	-	-	-	-	-
Irlande	Oui	Non	Non	Pas de difficultés jusqu'à présent	Non	Non, cependant, des problèmes apparaissent par rapport aux mesures de « sanction »
Italie - Chambre des députés	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non
Italie - Sénat	Oui, pendant le contrôle parlementaire du budget pour de telles opérations	?	?	?	?	?
Lettonie	Non	Non	Non	-	Non	Pas jusqu'à présent
Lituanie	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Pas jusqu'à présent
Luxembourg	Oui	-	-	-	-	-
Malte	Non	-	-	-	-	-
Pays-Bas - Chambre des représentants	Oui	Non	Non	-	Pas de problèmes jusqu'a présent	Non

[27] Cependant, la Chambre des députés tchèque surveille constamment toutes les activités dans le domaine des opérations civiles de la PESD.

Pays-Bas - Sénat	Non	-	-	-	-	-
Pologne - *Sejm*	Non	Non	Non	-	-	Oui
Pologne - Sénat	Non	-	-	-	-	-
Portugal	Non	Non	Non	-	Non	Non
République de Slovaquie	Non	Non	Non	Non	Oui	Pas encore

État membre	Contrôle parlementaire d'opérations civiles de la PESD ?	Contrôle parlemen-taire dans des délais très courts ?	Contrôle parlementaire pendant les vacances parlemen-taires ?	Temps Adéquat pour le contrôle parlemen-taire?	Problèmes liés à la classifica-tion de documents?	Problèmes liés aux accords politiques ?
Slovénie - Assemblée nationale	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Slovénie - Conseil national	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Espagne	Non	-	-	-	-	-
Suède	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Royaume-Uni - Chambre des communes	Oui	Oui	Oui	En général Oui	Non	Non
Royaume-Uni - Chambre des Lords	Oui	Oui	Oui	Oui	La Commission sur les affaires européenne s examine cette question	La Commission sur les affaires européennes a des inquiétudes

2 Contrôle parlementaire des études d'impact

Proposition pour des sujets de débat lors de la XXXIVème COSAC présentées par la Présidence du Royaume-Uni : Contrôle parlementaire des études d'impact

- Dans quelle mesure les Parlements nationaux pensent-ils que les projets de la Commission pour une réforme réglementaire représentent un changement de culture faisable et qui permettront un contrôle Parlementaire plus efficace ? Les Parlements pensent-ils que la révision des lignes directrices pour les études d'impact conduira à des études améliorées et plus complètes et ceci aidera-t-il le contrôle Parlementaire?
- En termes pratiques, comment la commission en charge du contrôle Parlementaire peut-elle traiter une étude d'impact ? Quand est le meilleur moment pour le faire ? De quelles ressources une commission en charge du contrôle Parlementaire a-t-elle besoin pour effectuer ce travail ?
- Les institutions qui amendent la législation de l'UE doivent-elles produire des études d'impact concernant les modifications elles-mêmes et comment les commissions en charge du contrôle Parlementaire devraient-elles traiter les modifications des études d'impact tout en avançant dans le processus législatif ?
- Les Parlements nationaux appuient-ils l'agenda «Mieux légiférer» de la Commission ?
- Que pourraient faire les Parlements nationaux pour aider à assurer que le programme de simplification progresse ?

Note: Un rapport de la Commission des affaires de l'UE au sein de la

Ce chapitre examine la manière dont parlements nationaux utilisent les études d'impact de la Commission dans le processus de contrôle parlementaire de la législation de l'UE. Les études d'impact tout d'abord et avant tout sont une aide à la prise de décision politique. Le processus de réalisation d'une étude d'impact implique la collecte et la présentation de faits et d'informations pouvant aider à déterminer les options politiques possibles. Une étude d'impact peut indiquer les avantages et les inconvénients d'une proposition et aider à s'assurer que la législation proposée est nécessaire et pas trop pesante.

En tant que telles, les études d'impact jouent un rôle primordial dans l'agenda «Mieux légiférer» de l'UE. La Chambre des Députés tchèque a attiré l'attention sur le fait que l'agenda pour une meilleure réglementation est un des domaines-clés du nouvel élan de la stratégie de Lisbonne. Et, comme le Président de la Commission, M. Barroso, l'a indiqué au Parlement européen, « la première initiative majeure pour mettre en œuvre la stratégie révisée de Lisbonne est la Communication de mars sur une meilleure réglementation pour

la croissance et l'emploi. »[28] Dans cette Communication, la Commission a expliqué que :

> *"La politique de l'Union européenne pour une meilleure réglementation vise à améliorer la réglementation, à mieux élaborer la réglementation afin d'augmenter les avantages pour les citoyens et à renforcer le respect et l'efficacité des règlements et minimiser les coûts économiques, en ligne avec les principes de proportionnalité et de subsidiarité de l'Union européenne"*

La Communication de la Commission a expliqué la conviction de la Commission de l'utilité des études d'impact : « L'engagement de la Commission pour une étude intégrée est fondée sur le principe du développement durable et est conçue pour permettre aux décideurs politiques de faire des choix sur la base d'une analyse prudente des impacts potentiels sur le plan économique, social et environnemental de la nouvelle législation ».

Le 15 juin 2005 la Commission a publié ses lignes directrices révisées sur les études d'impact. Les lignes directrices établissent les règles procédurales pour les démarches analytiques de l'étude d'impact et le but des études ainsi que les effets qu'elles doivent avoir. La Commission définit une étude d'impact comme « un ensemble d'étapes logiques qui structurent l'élaboration politique des propositions.»

A ce titre, une étude d'impact doit être très complète et doit considérer l'impact qu'un acte législatif aura sur tous les aspects du paysage économique et social de l'Europe. Les études d'impact n'explorent pas seulement l'impact économique potentiel d'une proposition mais également les effets qu'il pourrait avoir sur la société et l'environnement.

Le *Bundesrat* allemand a insisté qu' « une importance particulière devrait être prêtée à examiner les alternatives aux nouvelles dispositions législatives lorsque des études d'impact sont effectuées. Dans le contexte des études d'impact, il faut considérer s'il était possible d'atteindre le but recherché par un projet d'acte législatif européen tout en évitant ou en limitant le poids imposé à l'administration et les entreprises, ou en effet s'il serait possible de se débarrasser entièrement ou partiellement de dispositions existantes de la législation UE qui sont pesantes conjointement avec l'introduction de nouveaux projets de législation » La Chambre des Lords du Royaume-Uni a décidé d'adopter « l'option de ne 'rien faire' et l'accomplissement des objectifs par des moyens autres que législatifs doit toujours être considérée dans les études d'impact ».

Les études d'impact doivent aider les gens à évaluer si la législation proposée est nécessaire, en ligne avec les principes de proportionnalité et de subsidiarité,

---

[28] Discours présenté pendant un débat en session plénière sur le « Programme de la Présidence britannique », 23 juin 2005. Une transcription du débat est disponible dan les langues officielles de la Communauté à : http://www2.europarl.ep.ec/omk/sipade2?L=EN&OBJID=97602&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N&LEVEL=2 Le discours de M. Barroso (en anglais) peut être consulté à : http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/president/speeches_en.htm

transparente, accessible et simple.[29] Ce chapitre montre comment les études d'impact de la Commission sont utilisées par les parlements nationaux.

2.1 CONTROLE PARLEMENTAIRE DES ETUDES D'IMPACT

2.1.1 Quels parlements nationaux contrôlent les études d'impact de la Commission ?

Les parlements nationaux de 14 États membres déclarent qu'ils utilisent actuellement les études d'impact de la Commission.

Une ou deux chambres de parlements nationaux de 10 Etats membres contrôlent actuellement les études d'impact produites par la Commission. Ce sont : la Chambre des Représentants belge, Chypre, la Chambre des Députés tchèque, le Parlement finlandais, le Sénat français, le *Bundesrat* allemand, le Parlement irlandais, la Chambre des Députés italienne, le *Sejm* polonais, et les deux Chambres du Parlement du Royaume-Uni.

Mais ce n'est pas tout. En plus, bien que les études d'impact de la Commission ne soient pas soumises au contrôle parlementaire en tant que telles par le Sénat tchèque, l'Assemblée nationale française ou par le Parlement suédois, elles sont considérées par ces Parlements dans leur processus de contrôle parlementaire. De même, au sein du Parlement danois, tandis que les études d'impact de la Commission ne sont pas contrôlées formellement par la Commission des affaires européennes, elles sont utilisées par le personnel parlementaire. Également, bien que le Sénat néerlandais ne contrôle pas les études d'impact de la Commission, il examine une étude si elle est « annexée à une proposition faisant l'objet d'une étude approfondie au Sénat ». Et tandis que le Sénat italien ne contrôle pas les études d'impact de la Commission, il se sert particulièrement des « feuilles de route » annexées au Programme de travail législatif et annuel de la Commission, qui pour chaque point contenu dans l'annexe du programme de travail, fournit des informations sur le test d'étude d'impact initial et les plans de la Commission pour d'autres travaux d'étude d'impact. La décision de la Commission d'inclure des feuilles de route au programme de travail a également été bien accueilli par la Commission des affaires européennes de la Chambre des Lords du Royaume-Uni et par la Commission de Contrôle parlementaire des affaires de l'UE de la Chambre des communes qui les a utilisées dans son contrôle parlementaire du Programme de travail.[30]

Le niveau d'attention que les parlements consacrent aux études d'impact dans le processus parlementaire varie. La Chambre des Députés tchèque les perçoit comme une partie « obligatoire » du contrôle de la législation européenne. Et

[29] Ce sont les principes de la réglementation décidés par les Etats membres et la Commission et qui proviennent du rapport du groupe Mandelkern des experts des Etats membres sur une meilleure réglementation. Ce groupe fut formé par les Ministres de l'Administration publique, en novembre 2000, avec la fonction de développer une stratégie cohérente pour améliorer l'environnement réglementaire européen. Présidé par Dieudonné Mandelkern, un fonctionnaire du gouvernement français, le Groupe a produit un rapport final en novembre 2001 qui a été présenté au sommet du Conseil européen de Laeken.

[30] Les feuilles de route sont disponibles en ligne (seulement en anglais) à :
http://europa.eu.int/comm/off/work_programme/20050128_clwp_roadmaps.pdf ou
http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm
Le rapport de la Commission de la Chambre des communes peut être consulté à :
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeuleg/34-iii/34iii.pdf

la Chambre des Représentants belge admet qu'elles sont « essentielles » au contrôle parlementaire national. Cependant, moins de la moitié des parlements nationaux contrôlent actuellement les études d'impact réalisées par la Commission. Néanmoins, les parlements nationaux qui n'utilisent pas les études d'impact de la Commission de façon systématique, comme le Parlement hongrois, disent que les études peuvent aider leur contrôle parlementaire de la législation de l'UE. Le Parlement letton a répondu que même si sa Commission des affaires européennes ne contrôle pas les études d'impact de la Commission, ces études constituent une aide pratique particulière pour ses Commissions sectorielles qui sont maintenant impliquées dans le contrôle des affaires de l'UE. Les études sont également utilisées par les Commissions sectorielles au sein des Parlements suédois et finlandais.

2.1.2 Les parlements nationaux ont-ils des procédures spéciales pour le contrôle parlementaire des études d'impact de la Commission?

Non. Tous les parlements nationaux qui contrôlent les études d'impact le font en utilisant leurs procédures standardisées de contrôle parlementaire.

2.1.3 Les parlements nationaux ont-ils des ressources spéciales pour le contrôle des études d'impact de la Commission ?

La réponse à cette question est négative de façon presque universelle.

Les seules exceptions sont le Parlement finlandais et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Au sein du Parlement finlandais, lorsque des Commissions sectorielles contrôlent la législation de l'UE, elles des experts externes ; les Commissions auditionnent également ces experts au sujet des études d'impact de la Commission.

En 2002, la Commission des affaires européennes de la Chambre des Lords a révisé son contrôle parlementaire de la législation de l'UE.[31] L'un des engagements de la Commission dans le rapport résultant de cet examen était de veiller à ce que chaque rapport de la Commission sur la législation de l'UE « prenne en considération une analyse du coût et les études d'impact basées sur le contrôle parlementaire de chiffres fournis par le gouvernement et la Commission lorsqu'ils sont disponibles et émettant un communiqué clair lorsqu'ils ne le sont pas » (*paragrah 95*). En ligne avec les recommandations de cet examen, la Commission peut puiser dans des ressources additionnelles (telles que la nomination de conseillers experts externes au parlement) pour assister dans ces travaux si nécessaire.

[31] Le rapport, *Review of Scrutiniy of European Legislation* (Session 02-03, 1st report, HL 15), est disponible en ligne à : http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldeucom/15/15.pdf

2.1.4 La Commission pourrait-elle aider les parlements nationaux à utiliser davantage les études d'impact dans le processus du contrôle parlementaire ?

La Chambre des Représentants belge a indiqué que les parlements nationaux pourraient avoir un problème pour traiter le volume d'informations impliqué dans les études d'impact et à les intégrer dans leurs systèmes décisionnels.

La Chambre des Lords du Royaume-Uni a recommandé que la Commission envoie aux MPE (les Membres du Parlement européen) « une page de résumés des études d'impact afin de leur permettre de s'attaquer au dossier rapidement et efficacement ». Si la Commission accepte cette recommandation, et étant donné que les parlements nationaux n'utilisent généralement pas de ressources spéciales pour le contrôle parlementaire des études d'impact, il se pourrait que ces sommaires des études d'impact soient aussi utiles pour les parlements nationaux.

2.2 COMMENTAIRES DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR LES ETUDES D'IMPACT DE LA COMMISSION

2.2.1 Pas toutes les propositions ont une étude d'impact

Le *Sejm* polonais a indiqué que les propositions n'incluent pas toutes une étude d'impact. Le Parlement letton a déclaré que le problème principal était « le manque d'études d'impact pour plusieurs textes législatifs de l'UE. » Le Parlement autrichien a ajouté qu'il n'est « pas transparent pourquoi certaines propositions contiennent des études d'impact, et d'autres pas. »

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 exposées dans son programme législatif et de travail 2005 – les propositions législatives clés ainsi que les plus importantes propositions interdisciplinaires non législatives définissant les politiques – devraient faire l'objet d'une étude d'impact intégrée.[32] » Le Parlement autrichien a salué cet engagement de la Commission et a dit que ce serait « très utile ». De même, le Parlement letton a salué un avis récent de la Commission indiquant que les études d'impact étaient une priorité, et il espère que la Commission tienne cet engagement.

2.2.2 Accès aux études d'impact de la Commission

Le *Bundestag* allemand a déclaré que les études d'impact de la Commission n'étaient pas envoyées formellement au *Bundestag*. Le Parlement autrichien a également considéré qu'il avait été « assez difficile de trouver » des études d'impact que la Commission avait réalisées.

« Les lignes directrices Parlementaires de Copenhague : des lignes directrices pour les relations entre les gouvernements et les parlements sur les questions communautaires (normes minimum instructives) » peuvent être pertinentes ici. Adoptées lors de la XXVIIIème COSAC à Bruxelles en janvier 2003 et

[32] La Commission a noté que les "textes législatifs relevant des pouvoirs exécutifs de la Commission (par exemple les décisions sur la concurrence ou les textes dont la portée est limitée à la sphère interne de la Commission) ne font normalement pas l'objet d'un étude d'impact."

publiées dans le *Journal officiel* du 2 juillet 2003 (2003/C 154/01), elles incluent les recommandations suivantes : « Un gouvernement d'un pays membre doit veiller à ce que, en concertation avec les institutions de la Communauté, le Parlement reçoive tous les documents de la Communauté concernant la législation et les autres initiatives communautaires dès qu'ils deviennent disponibles. »

Les délégations peuvent également souhaiter savoir que la page du site web de la Commission intitulée « Evaluation d'impact en pratique »[33] contient des liens vers des textes en anglais d'études d'impact que la Commission a effectuées en 2003, 2004 et jusqu'à présent en 2005.

Le Parlement danois a fait une proposition pratique pour la manière dont la Commission pourrait rendre ses études d'impact plus facile à trouver : « L'organisation et la présentation des études d'impact devrait être améliorée, afin de garantir leur accessibilité. A cette fin, il est suggéré que la Commission européenne crée une base de données publique comprenant toutes les propositions au programme de travail et législatif annuel – avec des liens dirigeant vers leurs études d'impact spécifiques ainsi que toutes autres informations pertinentes. Un tel système de liens vers des études d'impact inclues dans le programme annuel législatif et de travail permettra aux parlements nationaux de commencer une vérification de la subsidiarité à un stade précoce. »

2.2.3 Un problème linguistique

Le *Seimas* de la République de Lituanie a rapporté qu'il ne contrôlait pas les études d'impact réalisées par la Commission, parce qu'elles n'étaient « pas fournies en langue lituanienne. Le *Seimas* reçoit des études d'impact en anglais, donc selon la législation domestique les Commissions du Seimas ne peuvent pas les délibérer. »

2.2.4 Quel est le niveau de précision des études d'impact de la Commission ?

Le Parlement maltais a rapporté que les études d'impact de la Commission « sont valables comme point de départ des discussions, cependant, elles ne reflètent pas toujours les réalités de Malte, le plus petit membre de l'UE, à la fois de par sa population et sa taille. »

De façon similaire, la Commission de contrôle parlementaire de l'UE au sein de la Chambre des communes du Royaume–Uni a occasionnellement trouvé une différence majeure entre les études d'impact produites par la Commission et celles du gouvernement du Royaume-Uni.

2.2.5 Quelle est l'étendue de la consultation sur laquelle elles sont basées ?

L'*Oireachtas* irlandais a attiré l'attention sur le fait que les études d'impact de la Commission « tendent à être centrées autour d'une consultation avec un nombre limité d'organisations. »

[33] http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

2.2.6 Suggestions émanant de parlements nationaux pour la manière dont le contenu des études de la Commission pourrait être amélioré

Le *Sejm* polonais a critiqué les études impact de la Commission pour être « insuffisantes », disant qu'elles ne présentent pas les chiffres nécessaires « pour calculer l'impact réel » d'une proposition. Le Sénat français a déclaré que les études d'impact étaient utiles en théorie, mais était d'accord que leur contenu est souvent « d'une utilité limitée ». Il a réclamé à la Commission à présenter de façon plus précise dans ses études d'impact :

1) une analyse des coûts/bénéfices de la mesure; et
2) la justification concernant le principe de subsidiarité.

L'Assemblée nationale française a déclaré que la qualité des études d'impact de la Commission variait largement selon les secteurs, notant qu'elles étaient généralement les meilleures dans le secteur environnemental. L'Assemblée nationale a dit que les études pourraient être plus précises, particulièrement sur l'impact financier d'une proposition de la Commission. L'Assemblée nationale française a attiré l'attention sur un exemple, la proposition de la Commission pour une réglementation du Conseil sur les normes de sécurité et des éléments biométriques dans les passeports des citoyens de l'UE (COM(2004)0116 final). Elle a expliqué que le manque de statistiques fiables dans certains domaines comme celui de la justice et des affaires intérieures, limitait l'utilité des évaluations de la Commissions.

La Chambre des Députés tchèque a proposé que les « projets d'actes législatifs devraient tenir compte du besoin que toute charge, qu'elle soit financière ou administrative, imposée à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux collectivités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens, soit réduite au minimum et proportionnelle à l'objectif à atteindre (tel qu'il est proposé dans le Protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité instituant la Constitution pour l'Europe). »

De même, le *Bundesrat* allemand a déclaré que les études d'impact devraient « tenir compte de l'impact économique, écologique et social, tout en fournissant des informations sur la substance de la législation, des alternatives à la législation et les bénéfices anticipés ainsi que les charges directes ou indirectes, financières ou autres et autres charges sur le secteur public et/ou le(s) groupe(s) cible(s) affecté(s) par les dispositions. Une analyse coûts-bénéfices devrait être prise comme base pour comparer les avantages anticipés et les inconvénients des projets d'actes législatifs européens. »

En réponse à de telles critiques, la Commission a publié le 15 juin 2005 une mise à jour de ses *Lignes directrices interne sur les Évaluations d'impact* (SEC(2005) 791). Le document et ses annexes expliquent ce que les études d'impact de la Commission doivent couvrir et fournit des instructions à suivre étape par étape pour le personnel de la Commission afin d'effectuer les études d'impact des plus grandes initiatives législatives qui définissent les politiques exposées dans le programme annuel de travail de la Commission.[34]

[34] Le document de la Commission et son annexe sont disponibles (en anglais) en ligne à : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/key.htm

2.3 CONTROLE PARLEMENTAIRE DE LA SUBSIDIARITE

18 parlements nationaux ou chambres parlementaires (de 14 États membres) contrôlent la législation de l'UE pour sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Ce sont les parlements suivants : le Parlement de l'Autriche, la Chambre des députés tchèque, le Sénat tchèque, le Parlement du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le *Bundesrat* allemand, de Parlement de l'Irlande, la Chambre des députés et le Sénat italiens, le Parlement de Lituanie, de Malte, la Chambre des Représentants et le Sénat des Pays-Bas, le Parlement du Portugal, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Les Parlements nationaux et le contrôle parlementaire de subsidiarité: les traités actuels

L'Article 5 du Traité instituant la Communauté européenne donne une définition générale de la subsidiarité et de la proportionnalité, indiquant respectivement quand et comment la Communauté doit agir. Le Traité sur l'Union européenne prévoit que toute action prise par l'UE pour atteindre ses objectifs doit être en accord avec le principe de subsidiarité : L'Article 2 stipule que « les objectifs de l'Union devront être atteints conformément aux dispositions du présent Traité … tout en respectant le principe de subsidiarité ».

De plus, le Traité d'Amsterdam (qui a été signé en juin 1997 et est entré en vigueur en mai 1999) a introduit un *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* au Traité sur l'Union européenne. Ce protocole prévoit que

« pour toute proposition de législation communautaire, les raisons sur lesquelles elle est fondée devront être déclarées en vue de justifier sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ; les raisons pour la conclusion qu'un objectif communautaire peut être mieux atteint par la Communauté doivent être étayées par des indicateurs qualitatifs ou, lorsque il est possible, quantitatifs. »

De plus, le Protocole prévoit que la Commission « justifie la pertinence de ses propositions eu égard au principe de subsidiarité ; lorsque cela est nécessaire, le mémorandum explicatif accompagnant une proposition fournira des informations à cet égard. »

Le traité d'Amsterdam incluait également un *Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne*. Ce Protocole rappelle que le « contrôle Parlementaire par les différents Parlements nationaux de leur propre gouvernement par rapport aux activités de l'Union est une matière relevant de l'organisation constitutionnelle particulière et la pratique de chaque État membre ». Le Protocole encourage « une plus grande implication des Parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne » et vise à « développer leur capacité d'exprimer leurs vues sur des matières qui peuvent représenter un intérêt particulier ». Le Protocole prévoit également que

« une période de six semaines s'écoulera pour qu'une proposition législative ou qu'une mesure soit adoptée sous le Titre VI du traité instituant l'Union européenne ou soit rendu disponible dans toutes les langues au Parlement européen et au Conseil par la Commission et la date à laquelle elle est placée à un ordre du jour du Conseil pour être décidée soit pour l'adoption d'un acte, soit pour l'adoption d'une position commune en accord avec l'article 189b ou 189c, sous réserve d'exceptions pour motifs d'urgence, dont les raisons devront être mentionnées dans l'acte ou la position commune. »

En plus, 3 autres parlements nationaux - le Sénat français, le *Bundestag* allemand et le Parlement anglais – vérifie occasionnellement si la législation de l'UE est conforme à la subsidiarité et à la proportionnalité mais ne le fait pas systématiquement.

En outre, 6 autres parlements nationaux – le Parlement de la Lettonie, de la Chambre des Députés du Luxembourg, le *Sejm* polonais, le Sénat polonais, la Chambre des Députés du Parlement de la République de Slovaquie et de l'Espagne – indiquent que bien qu'actuellement ils n'effectuaient pas ce contrôle parlementaire, il se pourrait qu'ils le fassent à l'avenir.

Ceci pourrait signifier que les parlements nationaux de 20 États membres contrôleront en temps utile si la législation de l'UE est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

6 parlements nationaux ou chambres parlementaires utilisent les études d'impact de la Commission pour les aider à contrôler si la législation de l'UE soit conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce sont : la Chambre des Députés tchèque, le Sénat tchèque, le Parlement de la Finlande, de la Hongrie, la Chambre des communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

De plus, la Chambre des Représentants belge a qualifié les études d'impact d'« essentielles » au contrôle parlementaire national, car elles fournissent des informations pour savoir si la législation proposée est proportionnée, ce qui aide par la suite à juger de la subsidiarité.

Le *Bundesrat* allemand a convenu que des études d'impact effectives sont d'une « importance considérable pour le système "d'alerte précoce de la subsidiarité" envisagé dans le Traité constitutionnel. Des informations provenant de l'UE concernant les avantages et les inconvénients à attendre d'un projet de législation peuvent soutenir les parlements nationaux dans leur exercice de contrôle parlementaire de la conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. »

Au Danemark, le gouvernement a été obligé depuis janvier 2005 d'envoyer « des notes de subsidiarité » spécifiques à la Commission des affaires européennes du *Folketinget*. Le gouvernement danois doit fournir des notes sur toutes les propositions législatives de grande importance dans un délai maximal de 14 jours après son adoption par la Commission.[35]

2.4 A QUEL MOMENT LA COMMISSION DEVRAIT-ELLE ENTREPRENDRE UNE ETUDE D'IMPACT SUR UN TEXTE LEGISLATIF ?

Les parlements nationaux ont eu différentes idées sur le moment auquel la Commission devrait entreprendre une étude d'impact sur un texte législatif, mais un thème à récurrence fréquente était qu'évaluer l'impact de la législation devrait être un processus continu.

2.4.1 Le plus tôt possible ?

Le *Bundesrat* allemand, par exemple, a indiqué qu'une étude d'impact devrait être préparée par la Commission « à un stade très précoce » de la procédure législative et a dit que les Länder doivent être impliquées à ce stade précoce. Le Parlement autrichien était d'accord que la Commission doit entreprendre ses études d'impact « le plus tôt possible ». Ce fut également la position de l'Assemblée nationale française, qui a ajouté qu'une étude d'impact de la proposition devrait dans tous les cas être prête avant que la proposition soit adoptée par le collège des commissaires.

[35] Les Membres de la Commission des affaires de l'UE du Parlement danois ont également accès à tous les documents pertinents provenant des institutions de l'UE concernant les travaux en cours, ainsi qu'aux notes explicatives provenant de la Chambre des communes du Royaume-Uni et du *Riksdag* suédois.

2.4.2 Avant que la Commission rédige une proposition législative ?

La Chambre des Députés tchèque a dit que la Commission devrait entreprendre une étude d'impact « avant la rédaction de toute proposition ». Et les administrateurs du Sénat tchèque étaient d'accord pour dire que la Commission devrait entreprendre une « étude d'impact préliminaire » avant de rédiger un acte législatif. Ceci était la position des Parlements de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, d'Irlande, du Luxembourg et des administrateurs du *Bundestag* allemand. Cependant, aucun de ces parlements n'a dit que l'on ne devrait s'arrêter là. La position commune de ces parlements était que la Commission devrait réaliser une première étude d'impact avant de rédiger sa proposition législative et que cette étude initiale devrait être révisée si la proposition législative est révisée. La position du Sénat néerlandais était la suivante: « Afin d'éviter tout biaisement pendant la rédaction d'une proposition, le meilleur moment pour entamer une étude d'impact serait de le faire avant la rédaction de la proposition. Après que la proposition a été adoptée, l'évaluation de l'impact de la législation devrait constituer un processus continu. »

2.4.3 Après la rédaction et avant l'adoption par le Collège des commissaires ?

Le Parlement letton a proposé que la préparation d'une étude d'impact « ne devrait pas commencer avant que la version finale de ce texte de législation soit présentée, de peur que des travaux superflus et qui prennent du temps soient effectués – c'est à dire, des travaux sur les parties de la législation qui pourraient ne pas être retenus dans sa version finale. » Il a en revanche suggéré qu'une étude d'impact soit entreprise « après la rédaction – lorsque la législation est fixée dans la forme finale proposée – et avant l'adoption par le Collège des commissaires. »

La Chambre des communes du Royaume-Uni a convenu que la réalisation d'une « étude d'impact complète » doit avoir lieu « après la rédaction mais avant l'adoption par le Collège. » Cependant, la Chambre des communes, comme le Sénat tchèque, a fait une distinction entre une étude d'impact complète et des travaux préliminaires qui pourraient être effectués avant qu'une proposition ne soit complètement rédigée, argumentant qu'une analyse de subsidiarité et de proportionnalité « devrait avoir lieu (et soit justifiée) avant qu'un texte apparaisse dans le Programme de travail de la Commission. » Le Parlement danois était d'accord que les études d'impact devraient être réalisées avant qu'une proposition législative n'apparaisse au programme de travail.

Le *Sejm* polonais a déclaré que la Commission devrait entreprendre une étude d'impact sur un texte de législation après avoir rédigé sa proposition « et tout au long du processus législatif ».

2.4.4 Les études d'impact devraient être un processus continu

En réponse à la question quant les études d'impact devraient être entreprises, les parlements nationaux ont répondu le plus fréquemment que l'étude de l'impact que peut avoir la législation doit être un processus continu. C'était la position de la Chambre des Représentants belge, du Sénat belge, de la Chambre des députés tchèque, des représentants officiels du Sénat tchèque, de la Finlande, du *Sénat* français, des représentant officiels du *Bundestag* allemand,

de l'Irlande, de la Lituanie, de Malte, du Sénat néerlandais, du *Sejm* polonais, du Portugal, et de la Chambre des Lords du Royaume-Uni, qui a dit que « les études d'impact devraient être effectuées par l'auteur de la proposition de législation à un stade précoce et devraient être révisées à mesure que la législation change tout au long du processus législatif. »

2.5 LES EVALUATIONS D'IMPACT DEVRAIENT-ELLES ETRE REVISEES A MESURE QUE LA LEGISLATION DE L'UE EST AMENDEE

23 des 24 parlements nationaux ou chambres parlementaires (représentant 19 États membres) qui ont répondu à cette question dans ce questionnaire y ont répondu affirmativement.

Ainsi, les parlements suivants considèrent que les études d'impact de la Commission devraient être révisées à la lumière des amendements de la proposition de la Commission, afin d'évaluer l'impact des amendements et de mieux refléter la proposition une fois amendée : le Parlement de l'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, le Parlement de Chypre, la Chambre des Députés tchèque, le Sénat tchèque, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, de la Hongrie, de l'Irlande, la Chambre des Députés italienne, le Parlement de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte, le Sénat néerlandais, le *Sejm* polonais, le Parlement du Portugal, de la République de Slovaquie, l'Assemblée nationale slovène, la Chambre des Communes du Royaume-Uni et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

Le Parlement danois a dit que l'étude d'impact initiale ne devrait pas être révisée automatiquement lorsque la législation de l'UE est révisée. Mais si, pendant le processus législatif, la Commission émet une nouvelle proposition, la nouvelle proposition devrait alors être accompagnée d'une nouvelle étude d'impact.

2.5.1 Tous les amendements requièrent-ils une étude d'impact ?

La Chambre des communes du Royaume-Uni (comme le Sénat français) a indiqué que les amendements peuvent complètement changer l'impact d'une proposition législative. La Chambre des Communes a suggéré que les études d'impact devraient être fournies pour tous les amendements qui modifient l'impact d'une proposition, que l'amendement soit proposé par la Commission, le Conseil ou le Parlement européen. (Ce serait plus raisonnable s'il y avait des règles empêchant l'extension des champs d'application de la législation après la publication par la Commission.) »

10 autres parlements nationaux ou chambres parlementaires ont nuancé leur réponse affirmative à la question d'origine de façon semblable. Le Parlement autrichien, la Chambre des Députés tchèque, le Sénat tchèque, l'Assemblée nationale française, le Parlement irlandais, le Parlement lituanien, le Parlement de la République de Slovaquie, et la Chambre des Lords du Royaume-Uni ont dit que les études d'impact devraient être fournies pour tous les amendements significatifs à la proposition de la Commission.

De façon similaire, le Parlement danois a déclaré que demander une étude d'impact pour tous les amendements proposés devrait être évité à moins que

cela puisse se faire « sans retarder le processus législatif. » Il en est de même pour le Parlement letton qui a dit que, bien qu'en théorie il serait approprié d'avoir des études d'impact pour tous les amendements significatifs, « le processus décisionnel de l'UE devrait être compatible avec les besoins pratiques, et donc pas trop complexe. » Il propose que les besoins d'une étude d'impact pour les amendements soient considérés « au cas par cas ».

2.5.2 Qui devrait réviser les études d'impact?

Les institutions législatives

Le Sénat néerlandais a dit clairement qu'il va de « la responsabilité du Parlement européen et du Conseil d'évaluer l'impact de leurs amendements et avec cela, de justifier leurs amendements. Ces arguments devraient être inclus à leurs propositions d'amendements. »

Les Parlements autrichien et finlandais et la Chambre des Lords du Royaume-Uni étaient d'accord que "l'auteur de l'amendement" (c'est-à-dire le Parlement européen ou le Conseil) devraient être chargés d'entreprendre des études d'impact pour les amendements qu'ils proposent.[36]

La Commission

Les autres parlements (incluant ceux de la Hongrie, de la Lituanie, de la République de Slovaquie, de Slovénie) ont considéré que les études d'impact relevaient de la responsabilité de la Commission pendant tout le processus législatif. Les deux Chambres du Parlement belge ont déclaré que la Commission doit rester responsable afin que la production d'une étude d'impact soit un processus continu. La cohérence dans la méthode d'analyse ne pourrait être garantie que par une seule institution (en l'occurrence la Commission) ayant la responsabilité des études d'impact.

L'Assemblée nationale française a déclaré qu'il paraissait ni souhaitable ni réaliste de rendre le droit d'amendement du Conseil et du Parlement européen dépendant de la production d'une étude d'impact.

Le Parlement danois a déclaré que demander au Parlement européen ou au Conseil de fournir des études d'impact « pourrait avoir un effet adverse sur le processus législatif », et donc la Commission doit en assumer la responsabilité.

2.6 L'IMPACT DE LA LEGISLATION DE L'UE DEVRAIT-IL ETRE EVALUE APRES LA MISE EN APPLICATION ?

Tous les 20 parlements nationaux ou Chambres parlementaires (représentant 17 Etats membres) qui ont répondu à cette question dans le questionnaire ont répondu affirmativement.

C'est-à-dire que les parlements suivant considèrent que la législation de l'UE doit être examinée après la mise en application pour évaluer son impact : le Parlement d'Autriche, la Chambre des Représentants belge, le Sénat belge, la Chambre des Députés tchèque, le Sénat tchèque, le Parlement du Danemark, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le Parlement d'Irlande, la Chambre des Députés italienne, le Parlement de la Lettonie, de la

[36] Le Parlement européen a annulé une ligne dans son budget pour 2006 pour produire ses propres études d'impact.

Lituanie, du Luxembourg, de Malte, le Sénat néerlandais, le *Sejm* polonais, le Parlement du Portugal, de la République de Slovaquie, et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

2.6.1 Qui doit évaluer l'impact de la législation de l'UE après sa mise en application ?

Le Sénat néerlandais a dit qu'il serait « souhaitable que la Commission européenne examine l'impact de propositions importantes et révise les propositions en coopération avec le Parlement européen et le Conseil. »

La Chambre des Lords du Royaume-Uni a pensé que cette tâche devrait être effectuée par « l'auteur de la proposition de législation (habituellement la Commission). »[37] Le Sénat tchèque, le Parlement lituanien, la Chambre des Députés du Luxembourg, et le Parlement de la République de Slovaquie ont considéré que la Commission devrait examiner la législation après sa mise en application pour évaluer son impact. Le Parlement slovaque a ajouté que la Commission devrait faire cela sur « sur la base de la documentation pertinente soumise par les Etats membres. »

L'Assemblée nationale française, le Parlement maltais et le Parlement portugais étaient d'accord que c'était une tâche qui doit être effectuée « à la fois au niveau européen et au niveau national ». Le Sénat français et les deux Chambres du Parlement belge ont eu la même opinion, et ont pensé que les parlements nationaux devraient jouer un rôle. Le Parlement letton a également soulevé la possibilité que les parlements nationaux soient impliqués dans le processus mais a mis en garde que « cela dépendrait des systèmes constitutionnels de chaque État membre. »

2.6.2 L'impact de <u>toute</u> la législation de l'UE devrait-il être évalué après sa mise en application ?

Le Parlement danois a pensé que l'étude de l'impact de la législation de l'UE après sa mise en application donnerait à la Commission l'occasion de « de s'assurer que 'l'acquis communautaire' existant continue de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. »

Le *Sejm* polonais était en faveur d'une telle étude mais s'est inquiété que cet exercice soit « très compliqué et coûteux. » Le Parlement letton s'est inquiété des ressources qui seraient requises pour évaluer l'impact de toute la législation de l'UE. Il a suggéré que « seulement des domaines particuliers ou sensibles devraient être analysés. » Le Parlement autrichien a suggéré que le principe pourrait être limité aux « textes législatifs ayant un impact majeur sur un grand nombre de personnes ou sur des groupes d'intérêt ». Le Sénat néerlandais et le Parlement slovaque étaient d'accord que cela ne devrait être effectué que pour « les propositions importantes ».

2.6.3 Comment cet exercice doit-il être géré ?

Le Parlement autrichien a mentionné qu'en Autriche « plusieurs lois obligent le gouvernement à évaluer l'acte législatif en rendant compte au Parlement ». Il a proposé que l'étude ait lieu 2 à 5 ans après qu'un texte législatif ait été mis en

[37] Aux termes du 2ème et du 3ème piliers les Etats membres peuvent proposer de la législation.

application. La Chambre des Lords du Royaume-Uni a recommandé qu'une telle étude « soit effectuée pour la première fois pas plus d'un an après l'entrée en vigueur de la législation en question » et a exhorté la Commission « de tenir sa promesse d'adopter une méthodologie commune européenne pour évaluer les lourdeurs administratives », reconnaissant qu'une phase pilote était en cours.

Le Parlement irlandais était d'accord qu'il devrait y avoir « un point d'étude intégré, prévu après la mise en application pour les propositions législatives significatives. » De même, le Sénat néerlandais a suggéré que les propositions législatives devraient contenir « une clause de révision » qui indiquerait « quand la révision devrait avoir lieu. »

Le Parlement portugais a mis l'accent sur le besoin de « lignes directrices convenues » pour les autorités compétentes, et le *Sejm* polonais a souligné qu'il serait « nécessaire de préciser la liste des catégories de documents à examiner. »

2.7 UN NOUVEL ORGANE CONSULTATIF INDEPENDANT DEVRAIT-IL ETRE CREE POUR REALISER LES EVALUATIONS D'IMPACT ?

Un argument de créer un nouvel organe consultatif indépendant a été avancé pour conseiller les institutions de l'UE sur la réduction des lourdeurs administratives de la législation pour les entreprises et les citoyens (peut-être dans le sens de « Actal » au Pays-Bas[38] ou de la *Better Regulation Task Force* au Royaume-Uni[39]). Un tel organe pourrait prendre la place de la Commission pour remplir la tâche de produire les études d'impact.

La plupart des parlements nationaux n'ont pas exprimé d'opinion sur ce thème. Cependant, le Sénat belge a pensé que cette idée était « intéressante », et a voulu savoir qui dirigerait cette organisation et comment elle aboutirait à des opinions. Le Parlement irlandais a déclaré qu'il serait utile d'entendre les points de vue des autres Parlements nationaux sur ce thème, et a voulu en savoir davantage au sujet de *Actal* aux Pays-Bas et de la *Better Regulation Task Force* au Royaume-Uni. Les administrateurs au sein du Sénat tchèque ont pensé qu'un organe spécialisé pourrait être une « option viable » et le Sénat néerlandais a considéré qu' « à première vue » ce pourrait être « une proposition positive ».

L'Assemblée nationale française, le Sénat français, le Parlement letton et le *Bundesrat* allemand étaient réticents par rapport à la création de nouvelles institutions. Et la Chambre des Lords du Royaume-Uni a rejeté la proposition, « craignant que cela conduirait à une duplication des ressources et à une autre couche de bureaucratie qui n'est pas nécessaire. »

Au lieu d'un nouvel organe, la Chambre des Députés tchèque a proposé « qu'un réseau d'experts juridiques et autres au niveau national et de l'UE » soit créé pour assister la Commission.

[38] http://www.actal.nl/
[39] http://www.brtf.gov.uk/

Tableau 2: Aperçu de la façon dont les études d'impact de la Commission contribuent au processus de contrôle parlementaire au sein des parlements nationaux

Parlement national	Contrôle parlementaire des études d'impact de la Commission ?	Utilisation de procédures standard ?	Utilisation de ressources spéciales ?	Contrôle parlementaire de la subsidiarité et de la proportionnalité ?	Utilisation des études d'impact de la Commission ?	Les EI devraient-elles être révisées lorsque la législation de l'UE est amendée ?	L'impact de la législation de l'UE devrait-il être évalué après sa mise en application ?
Autriche	Non	-	-	Oui	Non	Oui	Oui
Belgique - Chambre des Représentants	Oui	Oui	Non	Non	-	Oui	Oui
Belgique - Sénat	Non	-	-	Non	-	Oui	Oui
Chypre	Oui	Oui	Non	Non	-	Oui	-
République tchèque - Chambre des députés	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
République tchèque - Sénat	Non[40]	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Danemark	Non[41]	-	Non	Oui	Non	Non, à moins qu'il y ait une nouvelle proposition	Oui
Estonie	Non	-	-	Oui	Non	-	-
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
France - Assemblée Nationale	Non[42]	-	-	Oui	Non	Oui	Oui
France - Sénat	Oui	Oui	Non	Oui, mais pas systématiquement	Non	Oui	Oui
Allemagne - Bundestag	Pas habituellement	-	Non	Pas systématiquement	-	-	-
Allemagne - Bundesrat	Oui	Oui	Non	Oui	Non	-	-
Grèce	Non	-	-	Non	-	-	-
Hongrie	Non	-	-	Oui, occasionnellement	Oui	Oui	?
Irlande	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Italie - Chambre des députés	Oui	Oui	Non	Oui, lors du contrôle Parlementaire du Programme annuel de travail	Non	Oui	Oui
Italie - Sénat	Oui[43]	Oui	Non	Oui, lors du contrôle Parlementaire du Programme annuel de travail	Non	-	-

[40] Les études d'impact de la Commission ne sont pas contrôlées en tant que telles par le Sénat tchèque, mais elles sont incluses dans les documentations utilisées dans le processus de contrôle Parlementaire bien que n'étant pas soumises à une procédure spéciale.

[41] Au sein du Parlement danois, bien que les études d'impact de la Commission ne soient pas contrôlées de façon formelle par la commission des affaires européennes, elles sont utilisées par le personnel Parlementaire.

[42] Bien que les études d'impact ne fassent pas l'objet d'un contrôle Parlementaire spécifique au sein de l'Assemblée Nationale française, le Parlement en tient compte dans son contrôle Parlementaire de la législation de l'UE.

[43] Cependant, le Sénat italien ne se sert pas particulièrement des feuilles de route annexées au Programme annuel de travail de la Commission, qui pour chaque point inclus dans l'annexe du programme de travail

Lettonie	Non	-	-	Pas actuellement[44]	-	Oui	Oui
Lituanie	Non	-	-	Oui	Non	Oui	Oui
Luxembourg	Non	-	-	Non, pas encore	-	Oui	Oui
Malte	Non	-	-	Oui	Non	Oui	Oui
Pays-Bas - Chambre des représentants	Non	-	-	Oui	Non	-	-
Pays-Bas - Sénat	Non, normalement pas[45]	-	-	Oui	Non	Oui	Oui

Parlement national	Contrôle parlementaire des études d'impact de la Commission ?	Utilisation de procédures standard?	Utilisation de ressources spéciales ?	Contrôle parlementaire de la subsidiarité et de la proportionnalité ?	Utilisation des études d'impact de la Commission d'impact?	Les EI devraient-elles être révisées lorsque la législation de l'UE est amendée ?	L'impact de la législation de l'UE devrait-il être évalué après la mise en application ?
Pologne - Sejm	Oui	Oui	Non	Non, pas encore	-	Oui	Oui
Pologne - Sénat	Non	-	-	Pas encore	-	-	-
Portugal	?	-	-	Oui	-	Oui	Oui
République de Slovaquie	Non	-	-	Non, mais anticipé dans l'avenir	-	Oui	Oui
Slovénie - Assemblée nationale	Non	-	-	Non	-	Oui	-
Slovénie - Conseil national	Non	-	-	Non	-	-	-
Espagne	Non	-	-	Non, pas encore[46]	-	-	-
Suède	Oui	Oui	Non	Non, pas spécifiquement	-	-	-
Royaume Uni - Chambre des communes	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	-
Royaume Uni - Chambre des Lords	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

fournit des informations sur le contrôle initial de l'étude d'impact et les projets de la Commission pour des travaux supplémentaires liés à l'étude d'impact.

[44] Le Parlement letton travaille sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

[45] Cependant, le Sénat néerlandais examinera l'étude d'impact de la Commission si elle est « annexée à une proposition faisant l'objet d'une étude approfondie au Sénat ».

[46] La Commission mixte sur les affaires de l'UE au sein du Parlement espagnol a l'intention de créer un groupe de travail pour analyser les implications Parlementaires du contrôle de la subsidiarité tel qu'il est prévu dans le Protocole annexé au Traité constitutionnel.

3 Augmenter la prise de conscience européenne

La Contribution adoptée par la XXXIIIème COSAC (17-18 mai 2005 à Luxembourg) demandait au secrétariat de la COSAC *« de rendre compte sur les progrès réalisés dans les parlements nationaux en ce qui concerne la déclaration adressée aux parlements nationaux d'augmenter la prise de conscience européenne au niveau national, afin d'informer tout débat sur ce sujet lors d'une future réunion plénière ».*

La Présidence du Royaume-Uni a demandé que ces informations apparaissent comme chapitre du rapport bisannuel devant être présenté lors de la XXXIVème COSAC à Londres en octobre 2005.

3.1 LES ORIGINES DE L'IDEE

La déclaration sur le rôle des parlements nationaux dans le débat européen : ***"Augmenter la prise de conscience européenne au niveau national"*** est apparue dans un document qui a été présenté lors de la Convention sur le futur 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 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 annuel de travail et législatif de la Commission européenne, au cours de la même semaine que ce débat serait programmé au Parlement européen.** Le sujet fut discuté lors de la XXXIIème COSAC à la Haye en novembre 2004. La contribution adoptée par la COSAC lors de cette conférence a appelé la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne à *« émettre une proposition en concertation avec le Parlement européen, pendant la semaine spécifique où tous les parlements nationaux tiendront un débat sur le Programme annuel législatif et de travail de la Commission européenne ».*

La Conférence des Présidents de parlements nationaux 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 « à tenir un débat, de préférence en séance plénière chaque année, sur le Programme annuel législatif et de travail de la Commission européenne tout en respectant leur programme de travail interne, cadre juridique et traditions. » La Conférence des Présidents des parlement a demandé au Danemark – en tant qu'hôte de la "Présidence" de la 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 oeuvre de la déclaration* ».

3.2 LA PROCHAINE ETAPE ? LA PRESIDENCE DANOISE DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS D'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

Le Parlement danois a déjà commencé la phase de consultation de ses travaux. Le 12 juillet 2005 il a envoyé un questionnaire à tous les Parlements nationaux afin d'essayer de trouver un calendrier approprié pour la mise en oeuvre de la déclaration.

Après avoir analysé les réponses qu'il a reçues des parlements nationaux et en considération des informations contenues dans ce chapitre du rapport bisannuel de la COSAC, le Parlement danois consultera la « troïka » de la Conférence des Présidents de parlements le 12 octobre 2005. Le Parlement danois enverra une suggestion à tous les parlements nationaux, proposant une date à laquelle le projet doit commencer dans le but d'entamer le premier « débat » avant la prochaine réunion de la Conférence des Présidents de parlements en juin 2006. De plus, le Danemark préparera un rapport pour la Conférence de juin 2006 sur l'expérience de la mise en oeuvre de la déclaration.

Tableau 3: Initiatives au sein des parlements nationaux et du Parlement européen relatives à la déclaration

État membre	Initiatives liées à la déclaration
Autriche - Nationalrat	A adopté des modifications de ses règles de procédure qui rendent possible de tenir ses propres réunions sur le programme de travail de chaque présidence de Conseil ainsi que sur les programmes de travail du Conseil, de la Commission ou du Parlement européen.
Autriche - Bundesrat	Aucun renseignement
Belgique - Chambre et Sénat	Le 1er mars 2005 la Chambre et le Sénat ont chacun organisé une séance publique sur le Programme annuel législatif et de travail de la CE dans le cadre de réunions de la Commission consultative fédérale sur les Affaires européennes et la Commission sur les affaires externes. Les débats incluaient l'échange de points de vue avec le Représentant permanent de Belgique à l'UE. Les députés belges peuvent participer aux séances publiques. Des rapports d'information de ces réunions sont rédigés et publiés comme document parlementaire (et sont disponibles sur le site des Chambres).
Chypre	Aucun renseignement
République tchèque - Chambre des Députés	Aucun renseignement
République tchèque - Sénat	Le 6 avril 2005 il y a eu un débat sur le Programme annuel législatif et de travail de la CE au sein de la Commission sur les affaires européennes du Sénat. La séance incluait un débat sur les objectifs stratégiques pour 2005-2009. Les représentants du gouvernement ont présenté les priorités de la République tchèque pour l'année prochaine et sa position sur les propositions législatives importantes qui sont attendues.
Danemark	Le Parlement danois est en train d'effectuer des

	consultations pour trouver un calendrier approprié pour la mise en application de la déclaration et en rendra compte à la Conférence des Présidents de parlement en juin 2006.
Estonie	Aucun renseignement
Finlande	Le Parlement finlandais devait prendre une décision au sujet de son programme de débats après les vacances parlementaires de l'été. Une discussion sur le Programme de travail de la Commission pourrait être organisée en même temps que les autres parlements nationaux. Cependant, ce serait impossible pour la Finlande en janvier puisque le parlement sera en vacances pour Noël et reprendra ses activités au début de février.
France - Assemblée nationale et Sénat	Pas d'informations spécifiques à l'Assemblée nationale, et pas de débat relatif à la déclaration n'a encore eu lieu en séance plénière du Sénat. Le gouvernement français est chargé de déterminer l'ordre du jour pour les séances plénières des deux chambres.
Allemagne - Bundestag	Aucun renseignement
Allemagne - Bundesrat	La déclaration a été discutée à la Commission des questions de l'Union européenne au sein du *Bundesrat*. La commission a souligné l'idée que le Programme pourrait être discuté à la Commission à un niveau politique en ce qui concerne le Système d'alerte précoce, particulièrement pour identifier les propositions de haute priorité afin de suivre celles-ci de plus près que les autres.
Grèce	Aucun renseignement
Hongrie	Aucun renseignement
Irlande - Oireachtas	L' Oireachtas n'a pas pris de dispositions particulières en ce qui concerne la déclaration. Cependant, la proposition a été considérée par la Commission mixte sur les affaires européennes et a été envoyée à chaque parti parlementaire national. Le Président de la Chambre basse a émis une contribution lors de la Conférence 2005 des Présidents de parlement en soutien des mesures pour promouvoir le débat de la séance plénière au sein des parlements nationaux sur les questions européennes. La constitution de l'UE a été discutée au Sénat, et les députés européens (ou MPE) irlandais pourraient participer au débat. Ceci était une nouvelle initiative comme les MPE n'ont normalement pas le droit d'y assister.
Italie - Chambre des Députés et Sénat	Aucun renseignement
Lettonie	Pas de propositions ou de décisions officielles sur ce sujet au Parlement. En général, les discussions sur les affaires européennes aux réunions plénières sont organisées régulièrement avec la participation du Premier ministre ou d'un Membre autorisé du gouvernement. En mai 2005 la Commission des affaires européennes a tenu une réunion avec le commissaire Piebalgs (de Lettonie), qui a présenté le Programme annuel législatif et de travail
Lituanie	La Commission chargée des affaires européennes a jusqu'a présent organisé deux semaines européennes (30 avril – 9 mai 2004) et (1er mai - 9 mai, prolongé jusqu'au 3 juin). Les Commissions parlementaires spécialisées ont organisé des débats publics (par ex. sur les perspectives financières

	2007-2013) avec la présence du gouvernement, d'ONG, d'experts, de Membres du parlements et du grand public.
Luxembourg	Aucun renseignement relatif à la déclaration n'a encore eu lieu.
Malte	Aucun renseignement
Pays-Bas - Chambre des Représentants et Sénat	La Commission sur les Organisations de coopération européennes du Sénat néerlandais prépare un débat fin 2005 avec le gouvernement néerlandais sur le Programme annuel législatif et de travail de la CE. La Commission mixte sur l'application du mécanisme de subsidiarité du Sénat et de la Chambre des représentants a conseillé de tenir un débat plénier mixte sur le Programme annuel législatif et de travail.
Pologne - Sejm et Sénat	Aucun débat relatif à la déclaration n'a encore eu lieu. Il est anticipé que de telles initiatives seront émises au prochain mandat après les élections d'octobre 2005.
Portugal	Aucun renseignement
République de Slovaquie	Aucun renseignement
Slovénie - Assemblée nationale	Le 7 février 2005 l'Assemblée nationale, sous les auspices de la Commission des affaires de l'UE, a organisé un débat sur le Programme annuel législatif et de travail de la CE en présence du Commissaire Potocnik et des Présidents de toutes les commissions permanentes. Entre le 10 et le 13 mai 2005 l'Assemblée nationale a organisé une semaine européenne – trois jours de tables rondes, consacrées par exemples au Traité constitutionnel, la Stratégie de Lisbonne et la politique structurelle, suivies d'un résumé et d'un débat avec les députés slovènes. Le 8 juillet 2005 la Commission sur les affaires de l'UE a organisé un débat sur l'état de la situation dans l'EU en présence des députés slovènes, des présidents de la Commission permanente et des membres de la Commission sur l'affaire de l'UE.
Slovénie - Conseil national	Aucun renseignement
Espagne -Congrès et Sénat	Aucun renseignement
Suède	Le 18 mars 2005 le Parlement a tenu, pour la première fois, un débat sur le Programme annuel législatif et de travail de la CE. Un tel débat est prévu chaque année, de préférence avant la fin de l'année ou en janvier. Cependant, aucune décision formelle n'a pas encore été prise.
Royaume Uni - Chambre des Communes	Le président de la Chambre des communes (Speaker) a observé que la mise en application des propositions soulève des problèmes pratiques pour la Chambre des communes. En grande partie, c'est parce que le gouvernement du Royaume-Uni, plutôt que le Speaker, est chargé de déterminer et de proposer l'agenda futur des séances plénières de la Chambre. La Commission de contrôle parlementaire de l'UE a publié un rapport sur le Programme de travail de la Commission pour 2005 le 1er avril 2005. Le 20 juillet 2005 la Commission a publié un rapport sur la Stratégie politique annuelle de la Commission pour 2006.
Royaume Uni - Chambre des Lords	La mise en application de la déclaration pour les séances plénières à la Chambre des Lords soulève des problèmes

	pratiques semblables à ceux de la Chambre des communes. La Commission de l'Union européenne contrôle le Programme de travail de la Commission chaque année, et cette année, elle a commencé la pratique de se documenter sur le programme à partir de sources obtenues à l'extérieur du Parlement.
Parlement européen	Afin de renforcer la dimension parlementaire de l'UE, le Parlement européen a organisé au cours de 2005 trois réunions parlementaires mixtes (Stratégie de Lisbonne, perspectives financières, gouvernance économique), présidées par le Président du PE et co-présidé par le président du parlement national représentant le parlement de la Présidence de l'UE, les Membres du Parlement européen, les députés, les Membres de la Commission et les représentants du Conseil. De surcroît, le Parlement européen a organisé plusieurs réunions des Commissions mixtes à l'initiative des Commissions parlementaires individuelles du PE qui ont invité leurs homologues nationaux de leurs commissions correspondantes.

4 Transparence au sein du Conseil

Position de la Présidence du Royaume-Uni

La Commission de Contrôle Parlementaire des affaires européennes siégeant à la Chambre des Communes a fortement appuyé les dispositions du Traité constitutionnel prévoyant que les sessions législatives du Conseil soient publiques. La Commission a également déclaré :

> *« Il serait opportun de pouvoir disposer d'une exigence institutionnelle qui verrait le Conseil siéger publiquement lorsqu'il légifère ; l'introduction d'une disposition par le Conseil n'est cependant pas impérative; il pourrait simplement modifier son règlement. Nous pensons que cette démarche préalable à la ratification du Traité représenterait, plus que tout, la preuve que les gouvernements des États membres traitent avec sérieux des questions de l'accroissement de la transparence dans les débats de l'UE et de la "remise [des citoyens] en prise" avec les institutions européennes. Nous recommandons une pression gouvernementale en vue d'obtenir la diffusion radio-télévisée et en ligne des sessions publiques ainsi que leur transcription officielle. Le gouvernement devrait également obtenir du Conseil qu'il commence à siéger en public lorsqu'il légifère, préalablement à la ratification du Traité. »*

Les raisons pour lesquelles cette commission demande au Conseil de légiférer en public sont les suivantes :

> *« Nous sommes convaincus que légiférer publiquement aura des conséquences hautement bénéfiques ; le Conseil n'en sera que plus manifeste et ses débats plus transparents. Dans notre intérêt, cela renforcera également le contrôle Parlementaire par les Parlements nationaux et la responsabilité des Ministres.*

La Commission des affaires de l'UE au sein de la Chambre des Lords a également, de façon continue, préconisé une plus grande ouverture au sein du Conseil depuis 1995 en faisant valoir que « les débats législatifs soient publics à tous les stades » et qu'une transcription soit disponible. Tout comme la Commission de contrôle Parlementaire des affaires européennes siégeant à la Chambre des communes, La Commission des affaires de l'UE au sein de la Chambre des Lords a noté que cette avancée vers une plus grande ouverture au sein du Conseil « faciliterait un contrôle Parlementaire plus rapide par les Parlements nationaux ».

Depuis plus de dix ans, l'ouverture et la transparence ont été un point important pour l'UE et plus particulièrement pour le Conseil des Ministres. La Déclaration n°17 annexée au Traité de Maastricht (adopté en 1992) demandait à la Commission de soumettre au Conseil, avant 1993, un rapport sur les moyens d'améliorer l'accès du public aux documents et informations de l'UE. Le vote danois du « non » et la faible marge du « oui » français aux référendums sur le Traité de Maastricht en juin et septembre 1992, ont mis la

transparence plus à l'ordre du jour européen et ont résulté en un nombre d'initiatives politiques ayant pour but de rapprocher l'UE de ses citoyens. La « Déclaration de Birmingham » du 16 octobre 1992[47], tout comme les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992[48], ont promu ouverture et transparence. Les conclusions d'Edimbourg ont proposé des mesures destinées à améliorer l'accès aux travaux du Conseil ; certaines de ces mesures représentent encore aujourd'hui les éléments centraux de la politique de transparence du Conseil, notamment les *débats publics* et les *publications des résultats de vote*.

Depuis 1992, ces politiques ont obtenu un statut plus officiel. Le Traité d'Amsterdam prévoyait que le Conseil publie les résultats de vote et explications de vote, ainsi que les procès-verbaux lorsqu'il agit dans sa capacité législative[49]. Le Conseil de l'Europe a accepté à Séville en juin 2002 d'ouvrir au public les sessions du Conseil dans les phases initiales et finales de la procédure de codécision. Ce principe a été repris par le Traité constitutionnel qui stipule que le Conseil « siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif ».[50]

Ce chapitre s'est concentré sur les développements des *pratiques* du Conseil dans ces deux domaines de transparence. Un bref récapitulatif des procédures est fourni à titre indicatif, bien qu'aucun changement de procédure majeur n'ait eu lieu à ce sujet depuis le 1er rapport semestriel (présenté à la XXXIème COSAC à Dublin en mai 2004).

4.1 DEBAT PUBLIC AU SEIN DU CONSEIL

En règle générale, les sessions du Conseil sont fermées au public, conformément à l'article 5(1) du règlement intérieur du Conseil. L'article 8 fait état des exceptions à la règle générale. Suite au Conseil européen de Séville, les sessions du Conseil doivent être ouvertes au public lorsque le Conseil agit dans le cadre de la procédure de codécision en phase initiale et finale du processus législatif.

4.1.1 *En phase initiale de codécision*

Les délibérations du Conseil doivent être ouvertes au public lorsque la Commission présente ses « principales propositions législatives » qui seront adoptés selon la procédure de codécision ; « le débat qui s'ensuit au sein du Conseil » doivent également être publics. Á l'ouverture de chaque Présidence semestrielle, le Conseil des Affaires générales et relations extérieures, sur recommandation de l'État membre exerçant la Présidence, doit adopter une liste de propositions de la Commission qui seront délibérées en public [article 8(1)(a)].

Le Conseil Affaires générales et relations extérieures est également tenu de présider « une fois par an un débat public d'orientation sur le programme

[47] Disponible en anglais, français et allemand à l'adresse suivante : http://www.europarl.eu.int/summits/birmingham/default_en.htm
[48] Disponible en anglais, français et allemand à l'adresse suivante : http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default_en.htm
[49] TEC, article 207(3).
[50] Article I-24 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

opérationnel annuel du Conseil et, le cas échéant, sur le programme de travail annuel de la Commission » [article 8(2)].

De surcroît, le Conseil tient « au moins un débat public » sur les « nouvelles propositions législatives importantes » qui seront approuvées selon une procédure autre que celle de la codécision [article 8(3)].

4.1.2 *En phase finale de codécision*

« Le vote sur les actes législatifs est ouvert au public, de même que les délibérations finales du Conseil aboutissant à ce vote, et les explications de vote qui l'accompagnent » [Article 8(1)(b)]. Cela signifie que les délibérations au sein du Conseil sont publiques lorsque les propositions adoptés selon la codécision sont officiellement adoptées comme points "A" de l'ordre du jour et pour le débat final sur la position commune du Conseil et sur un point "B" aboutissant à un « accord politique » sur l'acte final.

M. Martin Bauer, membre du service juridique du Conseil, explique qu'« en pratique, l'adoption en public d'actes en points "A" et les explications de vote afférentes n'apportent rien à la transparence puisque cette information est publique quoi qu'il en soit et, par définition, les points "A" ne sont pas débattus. Toutefois, l'ouverture des débats finaux sur des actes en points "B" dans le cadre de la procédure de codécision, signifie un changement plus radical ».[51]

Il n'existe pas de telle exigence en ce qui concerne les débats sur les propositions soumises à d'autres procédures législatives que celle de la procédure de codécision, comme la procédure consultative par exemple.

Les délibérations du Conseil pouvant être publiques sont limitées aux projets traités au sein du Conseil et non pas de ses organismes préparatoires, tels que le Coreper ou les groupes de travail du Conseil.

4.2 STATISTIQUES

4.2.1 *En phase initiale de codécision*

En ce qui concerne le nombre des délibérations publiques qui se sont déroulées au sein du Conseil sur les propositions législatives en « phase initiale », les chiffres ont évolué d'une Présidence à l'autre en Présidence.

Pour ce qui est des *délibérations publiques prévues* sur les «principales propositions législatives » de la Commission adoptées selon la *procédure de codécision*, les chiffres sont passés de 13 sous la Présidence italienne à l'automne 2003, à 2 sous la Présidence luxembourgeoise au printemps 2005.

D'après les informations du Secrétariat du Conseil, le nombre des délibérations publiques qui ont effectivement eu lieu peut différer de celui des délibérations publiques *prévues*. Les chiffres concernant le nombre des délibérations publiques qui se sont effectivement tenues n'étaient cependant pas disponibles auprès du Secrétariat du Conseil.

---

[51] *The Council of the European Union*, Martin Westlake and David Galloway (eds), (John Harper Publishing, 3rd edition, 2004), p.373.

Nombre des délibérations publiques au sein du Conseil sur les propositions législatives les plus importantes de la Commission adoptées par codécision – conformément à l'article 8(1)(a)

Année	Nombre de délibérations publiques prévues
2002 – automne	14
2003 – printemps	5
2003 – automne	13
2004 – printemps	4
2004 – automne	7
2005 – printemps	2
2005 – automne	8

Source: Secrétariat général du Conseil

Aux délibérations ouvertes qui se sont déroulées sur les «principales propositions législatives » adoptées par codécision, viennent s'ajouter certains débats publics sur les propositions législatives adoptées selon d'autres procédures ou sur d'autres initiatives européennes importantes. Ici également, les statistiques montrent que les chiffres ont évolué de façon significative d'une Présidence à l'autre.

Nombre des délibérations ouvertes prévues sur les propositions législatives adoptées selon d'autres procédures – conformément à l'article 8(3)

Année	Nombre des délibérations ouvertes prévues
2002 - automne	5
2003 – printemps	?
2003 – automne	2
2004 – printemps	12
2004 – automne	12
2005 – printemps	2
2005 – automne	7

Source: Secrétariat général du Conseil

4.2.2 *En phase finale de co-décision*

En ce qui concerne le nombre des délibérations publiques qui se sont déroulées au sein du Conseil en « phase finale » de la procédure de codécision, tous ces débats doivent être publics. Aucune statistique sur le nombre de ces délibérations publiques n'était disponible auprès du Secrétariat général du

Conseil. Cependant, selon M. Martin Bauer du Service juridique du Conseil, en 2003 « des débats étaient publics lors de 47 sessions du Conseil, au cours desquelles au total 123 points "A" [c.-à-d. des votes] et 47 points "B" (tous relatifs à des actes législatifs) [c.-à-d. des débats aboutissant à des accords politiques] ont été traités».[52]

4.3 RESULTATS PUBLICS DES VOTES

Comme précisé dans la partie 4.1, tous les scrutins officiels au sein du Conseil sur les actes législatifs soumis à la procédure de codécision, doivent avoir lieu en public.

De surcroît, tous les votes aboutissant à l'adoption d'actes législatifs – indépendamment de la procédure appliquée – sont rendus publics. Ceci ne s'applique pas uniquement au vote final d'une proposition législative, mais également aux votes des « positions communes » du Conseil, aux scrutins au sein de la Commission de conciliation ou lorsque le Conseil établit une « convention » dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (c.-à-d. conformément au titre VI du Traité de Maastricht). Les résultats de vote et les explications de vote sont publiés dans les communiqués de presse du Conseil ou dans le « relevé mensuel des actes du Conseil » disponible sur le site du Conseil.[53]

Les votes en matière de politique étrangère et de sécurité commune au sein du Conseil ou dans certains cas afférents à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ne sont pas publiés, sauf « sur décision unanime du Conseil ou du Coreper, prise à la demande d'un de leurs membres » [article 9(2)(a)].

Il est à noter que le vote formel n'a lieu que très rarement au sein du Conseil. La pratique dominante au sein du Conseil est d'adopter les propositions par consensus.

4.3.1 Statistiques

D'après les informations communiquées par le Secrétariat du Conseil, en 2004, sur 158 actes législatifs, 124 ont finalement été adoptés à la majorité qualifiée *sans voix contre ou abstention*. C'est-à-dire que 34 actes législatifs ont finalement été adoptés en présence de votes contre ou d'abstentions. Dans 24 de ces cas, des Etats membres ont voté contre alors que 10 projets ont donné lieu à des abstentions. Cela signifie qu'en 2004, 84,8% des actes législatifs ont été adoptés sans qu'aucun des Etats membres ne vote contre.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des résultats de vote publiés au sein du Conseil entre 2000 et 2004.

---

[52] *ibid*.

[53] Les informations sur le vote au sein du Conseil et les explications de vote sont disponibles à l'adresse suivante :
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=551&lang=en

4.4 NOUVELLES AVANCEES VERS UNE OUVERTURE AU SEIN DU CONSEIL

4.4.1 Le Traité constitutionnel

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe contient des dispositions relatives aux sessions publiques du Conseil. L'article I-46(3) du Traité prévoit que les « décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». L'article I-50(1) ajoute qu'« afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture ». L'article I-24(6) concerne plus particulièrement le Conseil et prévoit que :

> *« Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. Á cet effet, chaque session du Conseil est divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives. »*

L'article I-50(2) réitère que le Conseil siège en public « lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif ».

Le Traité constitutionnel contient également (dans l'article I-34) une définition de ce que constitue un « acte législatif », qui aurait pu se révéler utile dans l'interprétation des articles cités ici.[54]

4.4.2 La Présidence britannique du Conseil

Le 6 juin 2005 le Ministre britannique des affaires étrangères, M. Jack Straw, confirmait à la Chambre des Communes qu'une modification des Traités n'était pas nécessaire pour que le Conseil puisse siéger en public lorsqu'il débat sur la législation.[55] Une modification du règlement intérieur du Conseil le permettrait. Une telle modification nécessite la majorité simple des voix au Conseil des Affaires générales.

Le 23 juin 2005 le Premier ministre britannique, M. Tony Blair, s'est adressé au Parlement européen. Dans son discours il affirmait que lorsque le Conseil légifère, « beaucoup d'arguments convergeaient en faveur de » plus de transparence ; il s'accordait également à dire que ceci devrait être pris en compte sous la Présidence britannique du Conseil durant le second semestre de 2005.

---

[54] Le rapport de la Chambre des communes cité dans l'encadré situé au début de ce chapitre était *Aspects du Traité constitutionnel de l'UE* (14ième rapport de la Session 04-05, HC 38-xiv-I, publié le 6 avril 2005), pp.21-25. Les rapports de la Chambre des Lords pris en référence étaient : *L'avenir de l'Europe : Traité constitutionnel—Articles 33–37 (La vie démocratique de l'Union)* (22ième rapport de la Session 2002-03, HL 106) paragraphes 16-20, p.11; *Examen du Contrôle Parlementaire de le Législation* européenne (1er rapport de la Session 2002-03, HL 15), p.15; *La Convention sur l'avenir de l'Europe* (30ième rapport de Session 2001-02, HL 163), paragraphes 73-75, pp.16-17; *Une seconde Chambre Parlementaire pour l'Europe : une solution irréelle à certains problèmes* réels (7ième rapport de la Session 2001–2002, HL 48), paragraphes 62–63; *Accès public aux documents de l'UE* (16ième rapport de la Session 1999-2000, HL 102); et *la Conférence intergouvernementale de 1996* (21ième rapport de la Session 1994–95), paragraphe 232.

[55] HC Deb., Col. 1004.

4.4.3 Pression des Membres du Parlement européen (MPE)

Le 6 septembre 2005 les dirigeants des 5 délégations britanniques au Parlement européen ont demandé à la Présidence britannique d'entériner la réforme permettant au Conseil de siéger en public lors de ses débats sur une législation nouvelle. Ils ont soumis au Parlement européen une déclaration écrite appelant le Conseil à modifier son règlement intérieur en conséquence. Pour être adopté par le Parlement, le projet de déclaration requiert la majorité des voix des MPE (c'est-à-dire qu'il devra être signé par 367 MPE sur 732). Á ce jour, on compte 80 signatures.

Votes contre et abstentions par État membre
Sur les actes législatifs dans le scrutin final du Conseil

	Votes contre 2000	*Abstention 2000*	*Votes contre 2001*	*Abstention 2001*	*Votes contre 2002*	*Abstention 2002*	*Votes contre 2003*	*Abstention 2003*	*Votes contre 2004*	*Abstention 2004*
Autriche	2	0	1	4	1	0	5	2	4	4
Belgique	1	5	2	1	0	1	0	3	5	5
Chypre	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
République tchèque	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Danemark	3	2	3	1	2	4	6	2	5	O
Estonie	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Finlande	1	1	1	0	2	2	1	0	1	0
France	1	0	3	3	0	6	3	1	1	1
Allemagne	4	0	3	5	2	3	5	2	2	5
Grèce	3	0	1	0	2	0	2	1	0	3
Hongrie	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Irlande	0	0	1	0	0	0	3	1	2	0
Italie	1	2	2	3	2	0	3	2	2	3
Lettonie	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Lituanie	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1
Luxembourg	0	0	0	2	1	1	3	1	4	2
Malte	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Pays-Bas	2	1	1	1	5	1	0	1	2	0
Pologne	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2
Portugal	0	0	0	1	1	3	6	0	2	0
République de Slovaquie	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Slovénie	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Espagne	0	0	3	2	1	1	5	2	3	4
Suède	2	0	4	0	6	5	5	3	3	2
Royaume-Uni	2	1	2	2	1	4	4	5	1	3

5 Codécision : Accords en première et seconde lecture

Le Traité de Maastricht a introduit la procédure de codécision qui place le Parlement européen et le Conseil à pied d'égalité dans le processus législatif pour ce qui est des domaines soumis à la procédure. L'envergure de la procédure et le rôle du Parlement en tant que co-législateur ont augmenté de façon significative depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993 : Le Traité d'Amsterdam a introduit la codécision dans 23 nouveaux domaines ; le Traité de Nice prévoit également l'application de la codécision à 5 autres articles du Traité.

De surcroît, le Traité d'Amsterdam a simplifié la procédure de codécision en introduisant la possibilité de conclure le processus législatif en première lecture. Depuis, les deux institutions législatives de l'UE ont de plus en plus fait appel à cette disposition. En 2004, 39% de tous les actes législatifs arrêtés dans le cadre de la procédure de codécision ont été accordés en première lecture. 46 % ont été accordés en seconde lecture ; 15% ont abouti en conciliation.

5.1 DAVANTAGE DE CONTACTS DIRECTS ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE

Il existe une explication significative à l'augmentation des accords en première lecture en matière de législation : des contacts directs entre le Parlement européen et le Conseil sont établis tout au long du processus législatif – jusqu'en 1999, de tels contacts n'existaient pratiquement pas avant le stade du processus de conciliation. La cause principale liée à la multiplication de ces contacts de la phase de conciliation à celle de la première et seconde lecture fut la « Déclaration commune » du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en mai 1999. La Déclaration encourage des « contacts appropriés » permettant « une conclusion aussi rapide que possible de la procédure législative ». Elle eut pour dessein particulier que la pratique des contacts directs entre institutions *« devra se développer tout au long de la procédure de codécision [...] pour que les actes puissent être arrêtés en première lecture dans la mesure du possible ».* [56]

Aujourd'hui, la codécision semble être devenue un processus axé sur le consensus voyant les deux institutions législatives entamant les négociations et la conciliation dès le départ. La pratique d'organiser des réunions informelles tout au long des premières et secondes lectures a permis au Parlement et au Conseil de s'accorder à un stade antérieur. Ces réunions sont connues sous l'appellation de « trilogue » – car elles réunissent les représentants du Parlement, du Conseil (Présidence) et de la Commission – même s'il arrive que les représentants du Parlement et de la Présidence du Conseil soient les seuls participants.

[56] Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 4 mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision (article 251 du Traité instituant la Communauté européenne), JO C 148 28.5.1999, p.1.

Ces réunions informelles tripartites ont à l'origine été créées pour les négociations budgétaires et ont par la suite été utilisées afin de préparer les accords pour les réunions des Comités de conciliation. Mais, depuis 1999 elles ont été utilisées comme « mécanisme de conciliation » anticipé. Cette tendance à arriver à un accord par le trilogue a récemment accru.

5.2 ACCORDS EN PREMIERE ET SECONDE LECTURE

Le pourcentage élevé des dossiers conclus en première et seconde lecture en 2004 (85%) a été en grande partie facilité par les accords trouvés en trilogue. Plus particulièrement, la possibilité d'éviter les réunions de conciliation (qui impliquent beaucoup de temps et de ressources) a encouragé les deux institutions à trouver précocement des accords sur la législation. Le fait qu'en première lecture le Parlement européen n'a besoin que d'une majorité simple pour approuver un amendement plutôt qu'une majorité absolue en seconde lecture peut également encourager un accord précoce.

Tableau 1: Codécision 1994-2005

	Total des codécisions	Dossiers conclus en 1ère lecture	Dossiers conclus en 2nde lecture	Dossiers conclus en 3ième lecture
1994-99 (moyenne annuelle)	30	-	18 (60%)	12 (40%)
1999-2000	65	13 (20%)	35 (54%)	17 (26%)
2000-2001	66	19 (29%)	27 (41%)	20 (30%)
2001-2002	73	19 (26%)	37 (51%)	17 (23%)
2002-2003	87	23 (27%)	49 (56%)	15 (17%)
2003-2004	105	41 (39%)	48 (46%)	16 (15%)
2004-2005	??	??	??	??

Source: Le Parlement européen : « Rapport d'activité du 1er mai 1999 au 30 avril 2004 » sur la procédure de codécision.

Environ 80 accords ont été conclus en première et seconde lecture lors des trois dernières sessions plénières précédant l'élargissement lorsque des textes législatifs ont été abordés. Ce chiffre peut sembler atypique tant il est élevé. En effet, il s'agissait de « la période précédant les élections de 2004 affichant un désir des acteurs, que l'on peut comprendre, de conclure autant de points que possible avant l'élargissement (introduisant 10 nouveaux acteurs et de nouvelles langues) et avant la longue interruption législative due aux élections »[57] Mais des chiffres plus récents, communiqués par le bureau du parlement danois à Bruxelles, confirment qu'une proportion croissante de la législation en codécision est conclue en première et seconde lecture, et plus particulièrement en première lecture. De plus, ces chiffres montrent que les trilogues jouent un rôle très important dans la préparation des accords en première et seconde lecture.

Les 8 premiers mois de 2005 ont vu la conclusion en première ou seconde lecture de 42 dossiers de codécision législative. Six dossiers n'ont pas été conclus en première ou seconde lecture mais seront renvoyés vers un comité de

[57] Corbett, Jacobs et Shackleton, *The European Parliament* (6th edition, John Harper Publishing, 2005), p.220.

conciliation et conclus (avec ou sans succès) en phase de troisième lecture[58]. Cela signifie que 24 propositions sur 48 ont été adoptées en première lecture (50%). 18 propositions de codécision ont été conclues en seconde lecture (37%). (Sur ces 18 propositions, 17 ont été adoptées et, pour la première fois, une proposition a échoué en troisième lecture.)[59]

Sur 24 dossiers adoptés en première lecture, dans 21 cas (87,5%), un accord politique avait été trouvé en trilogue avant la séance plénière du Parlement européen. Sur 17 dossiers adoptés en seconde lecture, 16 (94%) avaient fait l'objet au préalable d'un accord politique en trilogue.

Tableau 2: Projets en codécision du 1er janvier au 8 septembre 2005.

Dossiers conclus en 1ère lecture		Dossiers conclus en 2nde lecture			Dossiers à conclure en 3ième
Adoptés sans trilogue	Adoptés après accord politique en trilogue	Position commune du Conseil approuvée par le PE sans amendement	Adoptés après accord politique en trilogue	Position commune du Conseil rejetée par le PE	**Désaccord du Conseil avec les amendements du PE > Comité de conciliation**
3	**21**	**1**	**16**	**1**	**6**

Source: Bureau du Parlement national danois à Bruxelles.

Les accords conclus en trilogues sont informels et ni le Parlement européen ni le Conseil ne sont tenus de par la loi; le Parlement et le Conseil sont toujours tenus d'adopter formellement la proposition. Dans la pratique, cela signifie que lorsque le contenu d'un accord informel s'éloigne de la proposition initiale de la Commission, la proposition de la Commission sera ajustée par amendements adoptés par le Parlement européen. Ces amendements seront ensuite approuvés par le Conseil. Mais certains compromis politiques significatifs peuvent être conclus dans ces accords informels.

Certains des dossiers pour lesquels un accord est conclu en trilogue en première lecture sont des propositions purement techniques. D'autres trilogues peuvent concerner des propositions plus sensibles et, dans de nombreux cas, peuvent impliquer un accord sur de nombreux amendements qui seront reportés à la proposition d'origine de la Commission. Un exemple serait la proposition sur le règlement de l'accès du public aux documents des institutions européennes (2001) qui a été adoptée en trilogue en première lecture, malgré un grand nombre d'amendements à la proposition de la Commission. L'annexe B de ce rapport montre d'autres propositions où un grand nombre d'amendements du Parlement européen avaient préalablement été approuvés en trilogue. Un autre exemple serait la directive sur le « service harmonisé

[58] En supplément aux 48 dossiers couverts par le tableau ci-dessus, 19 autres dossiers n'ont pas trouvé d'accord en première lecture au cours des premiers 8 mois de 2005 (parce que le Conseil n'était pas d'accord avec les amendements du Parlement européen à la proposition de la Commission) et par conséquent seront amenés en seconde lecture. Ces dossiers n'ont pas été ajoutés au tableau car on ne sait pas encore s'ils seront clos en seconde ou troisième lecture.

[59] En seconde lecture de la Directive sur le brevetage des logiciels, le Parlement européen a rejeté (à la majorité absolue) la Position commune que le Conseil avait adoptée en première lecture, et l'acte n'a pas pu être arrêté. Ce fut la première fois que cela arriva.

d'information sur le trafic des voies navigables dans l'Union européenne ». Le 23 février 2004, le Parlement européen adoptait sa première lecture avec 66 amendements à la proposition de la Commission ; tous ces amendements furent ensuite adoptés par le Conseil le 27 juin. De façon similaire et le même jour, le Parlement européen adoptait sa première lecture sur la directive relative à la « reconnaissance des brevets des gens de mer » avec 32 amendements à la proposition de la Commission. Les 32 amendements ont par la suite tous été adoptés par le Conseil – et ce, toujours le 27 juin.

5.3 LIGNES DIRECTRICES POUR LES ACCORDS EN PREMIERE ET EN SECONDE LECTURE

L'usage qui est d'aboutir à des accords politiques informels en trilogue en première et seconde lecture a amélioré l'efficacité de la procédure de codécision ; un nombre inférieur de projets appelle le Comité de conciliation à se réunir en troisième lecture, évitant ainsi l'utilisation de beaucoup de ressources. Mais des personnes internes au Parlement européen critiquent cette pratique en soulignant certains problèmes éventuels.

Il n'existe aucun accord interinstitutionnel qui précise à quel moment les trilogues devraient avoir lieu, comment ils devraient être animés ni sur quelle base des accords peuvent être conclus lors de ces réunions. En octobre 2004, la Conférence des Présidents du Parlement européen s'est accordée sur un ensemble de directives promouvant, au sein du Parlement, le meilleur usage possible de ces accords. Des directives semblables émanant du Conseil ne sont toutefois pas encore disponibles. D'après les directives du Parlement européen, les négociations en trilogue ne devraient pas « normalement » avoir lieu avant que la commission compétente n'ait adopté ses amendements en première ou seconde lecture – afin de s'assurer qu'il existe un « mandat sur la base duquel le rapporteur de la commission peut négocier avec le Conseil et la Commission ». Dans la plupart des cas, la Présidence du Conseil appuie ses négociations sur un mandat du Coreper, mais il reste à clarifier si ce mandat peut être donné uniquement après que les parlements nationaux ont conclu leur processus de contrôle parlementaire (y compris l'adoption de mandats pour les gouvernements en cas de besoin). Selon Corbett, Jacobs et Shackleton (op.cit., p.220), il est de plus en plus d'usage que « des réunions tripartites aient lieu [...] avant même que le rapporteur du Parlement européen ou que la Présidence du Conseil ne disposent d'aucune sorte de mandat formel ». Cet usage ne peut toutefois pas être confirmé étant donné que les institutions européennes ne sont pas tenues de fournir un calendrier de ces réunions.

Afin d'améliorer la transparence au sein des réunions en trilogue, les lignes directrices du Parlement européen encouragent la Présidence du Conseil à soumettre une lettre au président de la Commission « confirmant l'accord de principe et annexant le texte ». Toutefois, le Conseil n'est, d'une part pas tenu de produire une telle lettre, et les lettres ne sont d'autre part pas publiées.

Ces pratiques pourraient changer si le Parlement européen, le Conseil et la Commission révisaient la Déclaration commune de 1999 relative à l'application de la procédure de codécision.