

Bruxelles, le 2.7.2015
COM(2015) 316 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT ANNUEL 2014

**SUR LES RELATIONS ENTRE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES
PARLEMENTS NATIONAUX**

RAPPORT ANNUEL 2014 SUR LES RELATIONS ENTRE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES PARLEMENTS NATIONAUX

1. INTRODUCTION

L'année 2014, année de transition sur le plan institutionnel, a été marquée par l'élection en mai d'un nouveau Parlement européen et par la mise en place de la nouvelle Commission présidée par M. Jean-Claude Juncker. Celle-ci a fait part de son intention d'établir un nouveau partenariat avec les parlements nationaux et a souligné que les commissaires se rendraient plus fréquemment dans ces enceintes afin de présenter les initiatives de la Commission et d'en débattre.

En 2014, les questions institutionnelles ont également été à l'ordre du jour, plusieurs chambres parlementaires ayant réclamé un débat approfondi sur le rôle que les parlements nationaux seraient appelés à jouer dans le cadre interinstitutionnel. Entre janvier et mai, le *Folketing* danois, la Chambre des Lords britannique et la *Tweede Kamer* néerlandaise ont soumis un rapport contenant des propositions détaillées sur la manière de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. Les discussions sur ces questions se poursuivent entre les parlements nationaux.

Dans l'intervalle, les relations entre la Commission et les parlements nationaux ont continué à se développer autour des deux axes habituels: le mécanisme de contrôle de la subsidiarité instauré par le traité de Lisbonne afin d'évaluer si les nouvelles propositions législatives dans les domaines relevant de la compétence partagée entre l'UE et les États membres respectent le principe de subsidiarité, et le dialogue politique lancé par la Commission en 2006 afin d'échanger des informations et des avis sur divers dossiers stratégiques ainsi que sur des initiatives législatives et non législatives.

Ce dixième rapport annuel sur les relations entre la Commission et les parlements nationaux traite du dialogue politique. Certains aspects spécifiques touchant au mécanisme de contrôle de la subsidiarité sont abordés dans le rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité, qui est publié parallèlement au présent rapport et doit être considéré comme complémentaire de celui-ci.

2. AVIS ECRITS DES PARLEMENTS NATIONAUX

a. Observations générales

Après une augmentation régulière du nombre d'avis reçus des parlements nationaux depuis le coup d'envoi du dialogue politique en 2006, une diminution sensible a été observée en 2014 (y compris pour ce qui est des avis motivés - voir annexe 1). La diminution, constatée en 2014, du nombre d'avis écrits adressés par les parlements nationaux est toutefois essentiellement imputable à la baisse du nombre de nouvelles initiatives, enregistrée au cours de l'année du fait du changement de Commission.

Les tendances générales suivantes se dégagent:

- le nombre d'avis transmis par les parlements nationaux en 2014 a diminué de 19 % par rapport à 2013;
- comme les années précédentes, le dialogue politique a été, pour la plus grande partie (80 %), le fait des dix chambres les plus actives;
- les parlements nationaux ont continué à se concentrer sur les documents législatifs, dans le cadre de leur dialogue politique avec la Commission, quelques-uns seulement de leurs avis se rapportant à des documents de consultation et à d'autres documents non législatifs.

b. Participation et portée

En 2014, la Commission a reçu au total 506 avis des parlements nationaux¹.

L'*Assembleia da República* portugaise a de nouveau été la chambre qui a transmis le plus d'avis en 2014 et ses 118 avis ont représenté plus de 23 % du nombre total reçu. Elle a toutefois adressé moins d'avis que les années précédentes (192 en 2013 et 227 en 2012). Les autres parlements nationaux ou chambres nationales qui ont adressé dix avis au moins en 2014 ont été: le *Senato della Repubblica* italien (63 avis), le *Congreso de los Diputados* et *Senado* espagnol (45 avis), le *Senát* tchèque (41 avis), l'Assemblée nationale française (35 avis), la *Camera Deputaţilor* roumaine (30 avis), le *Bundesrat* allemand (24 avis), la Chambre des Lords britannique (21 avis), la *Camera dei Deputati* italienne (15 avis), la Chambre des communes britannique (12 avis), le *Bundesrat* autrichien (10 avis), la *Tweede Kamer* néerlandaise (10 avis) et le *Riksdag* suédois (10 avis).

Comme les années précédentes, le dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission a été axé sur les propositions législatives, et seul un petit nombre d'avis adressés par les parlements nationaux en 2014 portait sur des initiatives non législatives. À cet égard, les 13 documents de la Commission qui ont suscité en 2014 le plus grand nombre d'avis (six ou plus) de la part des parlements nationaux étaient des propositions législatives (voir annexe 2). Il s'agit d'une tendance qui semble s'être intensifiée au fil des années. La Commission encourage les parlements nationaux à s'impliquer au cours de la phase pré-législative, soit en réagissant aux consultations publiques soit en formulant des observations sur des documents stratégiques, tels que les livres verts. Toutefois, jusqu'à présent, rares sont les chambres qui ont fait connaître leur point de vue avant l'adoption d'une proposition législative.

c. Sujets clés du dialogue politique

Les propositions législatives suivantes figurent parmi celles qui ont suscité, en 2014, le plus grand nombre d'avis de la part des parlements nationaux (pour plus de détails, voir l'annexe 2).

- *La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives relatives aux déchets, aux emballages et aux déchets d'emballages, à la mise en décharge des déchets, aux véhicules hors d'usage, aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et aux déchets d'équipements électriques et*

¹ Dont 21 avis motivés reçus dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité.

électroniques (directive relative aux objectifs de recyclage et aux autres objectifs associés aux déchets)²

Le 2 juillet 2014, la Commission a publié une proposition dans le cadre d'un ensemble de mesures destinées à créer une économie plus circulaire en vue d'accroître la compétitivité de l'Europe et de réduire la demande en ressources rares et coûteuses. Dans cette proposition, la Commission suggère de recycler 70 % des déchets municipaux et 80 % des déchets d'emballage d'ici à 2030 et d'interdire la mise en décharge des déchets recyclables à compter de 2025. Cette proposition fixe des objectifs ambitieux et prévoit des dispositions importantes concernant les instruments nécessaires pour atteindre ces objectifs et assurer leur suivi.

La Commission a reçu 13 avis sur cette proposition, dont trois avis motivés contestant la conformité de la proposition avec le principe de subsidiarité. Les arguments concernant la subsidiarité et les réponses de la Commission sont exposés de manière détaillée dans le rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité.

Bien que les parlements nationaux aient soutenu dans l'ensemble l'objectif en matière d'utilisation efficace des ressources et le passage à une économie plus circulaire, un certain nombre d'objections ont été soulevées à l'encontre de cette proposition. Ces objections concernaient, en particulier, le niveau élevé ou le caractère contraignant de ces objectifs (4 chambres)³, le délai fixé pour la réalisation des objectifs par les États membres (4 chambres)⁴, la non-prise en compte des résultats déjà obtenus par certains États membres (2 chambres)⁵, les conséquences économiques de la proposition pour les États membres et les entreprises (2 chambres)⁶, le choix des méthodes retenues pour la réalisation des objectifs environnementaux (4 chambres)⁷, le nombre et la teneur des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués (4 chambres)⁸, et l'utilisation de données statistiques (2 chambres)⁹.

Le 16 décembre 2014, la Commission a adopté son programme de travail pour 2014, dans le cadre duquel elle a proposé de retirer ou de modifier 80 des 450 propositions devant encore faire l'objet d'une décision du Parlement européen et du Conseil¹⁰. Elle a indiqué qu'elle avait l'intention de retirer la proposition de directive, tout en annonçant qu'elle la remplacerait d'ici la fin de 2015 par une nouvelle proposition, plus ambitieuse, visant à promouvoir l'économie circulaire. Elle a également réaffirmé sa détermination à encourager le passage à une économie circulaire dans l'UE, s'appuyant sur une utilisation efficace des ressources, ce qui aurait un effet très positif sur l'emploi, la croissance, la compétitivité et l'innovation. Après consultation du Parlement européen et du Conseil, la Commission a confirmé le retrait de ces propositions le 25 février 2015¹¹.

² COM(2014) 397 final.

³ La *Kamra tad-Deputati* maltaise, le *Senát* tchèque, le *Sénat* polonais, le *Hrvatski Sabor* croate.

⁴ La *Kamra tad-Deputati* maltaise, le *Senát* tchèque, le *Sénat* français et le *Senat* polonais.

⁵ Le *Bundesrat* autrichien et le *Sénat* français.

⁶ Le *Senát* tchèque et le *Bundesrat* allemand.

⁷ La *Kamra tad-Deputati* maltaise, le *Folketing* danois, le *Bundesrat* allemand et le *Sénat* français.

⁸ Le *Sénat* français, le *Bundesrat* autrichien, le *Poslanecká sněmovna* tchèque et le *Senat* polonais.

⁹ Le *Bundesrat* allemand et le *Sénat* français.

¹⁰ Le retrait de certaines initiatives a été proposé car elles ne correspondaient pas aux priorités de la nouvelle Commission; dans d'autres cas, la Commission est restée pleinement résolue à poursuivre les objectifs recherchés mais (en raison de négociations prolongées au Parlement européen et au Conseil), il n'a plus été possible d'atteindre l'objectif initial fixé dans les propositions. Dans ce dernier cas, la Commission a l'intention de proposer de nouveaux moyens, mieux adaptés, d'atteindre les objectifs recherchés.

¹¹ JO C 80 du 7.3.2015, p. 17.

- *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques*¹²

Le 25 mars 2014, la Commission a publié une proposition visant à garantir que les exigences des consommateurs en matière d'environnement et de qualité sont satisfaites. Cette proposition comporte trois grands objectifs: préserver la confiance des consommateurs, maintenir celle des producteurs et permettre aux exploitants agricoles de passer plus facilement à un mode de production biologique. La Commission a proposé en particulier i) de renforcer et d'harmoniser les règles applicables tant au sein de l'Union qu'en ce qui concerne les produits importés, en supprimant une grande partie des dérogations actuelles en matière de production et de contrôles, ii) de mettre en place un système de contrôle fondé sur les risques, iii) de permettre aux petits agriculteurs de passer plus facilement à l'agriculture biologique en leur offrant la possibilité d'adhérer à un système de certification de groupe, iv) de mieux prendre en compte la dimension internationale des échanges de produits biologiques grâce à l'ajout de nouvelles dispositions concernant les exportations; et v) de simplifier la législation afin de réduire les coûts administratifs pesant sur les agriculteurs et d'accroître la transparence.

La Commission a reçu 12 avis sur cette proposition, dont deux avis motivés contestant la conformité de la proposition avec le principe de subsidiarité. Les arguments concernant la subsidiarité et les réponses de la Commission sont exposés de manière détaillée dans le rapport annuel 2014 sur la subsidiarité et la proportionnalité.

S'agissant d'autres questions, la plupart des parlements nationaux se sont félicités de l'objectif de la proposition de simplifier la législation existante et d'améliorer la confiance des consommateurs dans la production biologique. Les préoccupations exprimées dans les avis des parlements nationaux avaient trait essentiellement à la proposition concernant la suppression des dérogations existantes aux règles européennes en matière de production biologique (4 chambres)¹³, à la proposition d'interdire les exploitations mixtes combinant production biologique et non biologique (4 chambres)¹⁴, au nombre et à la portée des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués (5 chambres)¹⁵, à la proposition de transférer les dispositions sur les contrôles relatifs à la production biologique au règlement établissant les principes généraux en matière de contrôle (3 chambres)¹⁶, et à l'instauration d'un système de contrôle fondé sur les risques (3 chambres)¹⁷.

Compte tenu de la durée du processus de négociation au Parlement européen et au Conseil, la Commission a annoncé, en décembre 2014, dans son programme de travail, son intention de retirer la proposition de règlement pour la remplacer par une nouvelle initiative, à moins qu'un accord ne puisse intervenir dans un délai de six mois.

- *Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen*¹⁸

En 2014, les parlements nationaux ont continué à s'intéresser de très près à la proposition de règlement portant création du Parquet européen. L'objet de cette proposition est de garantir

¹² COM(2014) 180.

¹³ Le *Bundesrat* autrichien, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, la *Tweede Kamer* néerlandaise.

¹⁴ Le *Seimas* lituanien, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, la *Tweede Kamer* néerlandaise.

¹⁵ Le *Bundesrat* autrichien, la Chambre des députés luxembourgeoise, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, la *Tweede Kamer* néerlandaise.

¹⁶ La Chambre des députés luxembourgeoise et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises.

¹⁷ Le *Senát* tchèque et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises.

¹⁸ COM(2013) 534 final.

que les États membres donneront suite aux cas de fraude présumée au détriment du budget de l'UE et que les auteurs d'infractions de ce type seront poursuivis et traduits en justice. En 2013, la Commission a reçu 20 avis, dont 13 avis motivés, ce qui a déclenché la deuxième procédure de «carton jaune»¹⁹. En novembre 2013, la Commission a adopté une communication²⁰ dans laquelle elle a annoncé son intention de maintenir sa proposition, ayant estimé que celle-ci était conforme au principe de subsidiarité. La Commission a ensuite envoyé des réponses à chacun des parlements ou des chambres qui avaient présenté un avis.

En 2014, 10 parlements nationaux ou chambres de ces Parlements ont transmis des avis à la Commission sur cette proposition. La plupart de ces avis constituaient une suite aux réponses apportées par la Commission aux avis présentés en 2013, et exprimaient un mécontentement face à la décision de la Commission, exposée dans sa communication de novembre 2013, de maintenir sa proposition²¹.

En particulier, les parlements nationaux ont contesté la distinction établie par la Commission (dans la communication et dans ses réponses aux avis motivés des parlements nationaux), entre les arguments touchant au principe de subsidiarité et ceux qui n'y étaient pas directement liés. La Commission s'est en outre vu reprocher de n'avoir répondu à chacun des avis motivés qu'une fois sa décision prise de maintenir la proposition. Certains parlements nationaux ont également soumis des observations sur le fond qui se voulaient une contribution aux négociations qui devaient avoir lieu au sein du Parlement européen et du Conseil sur la proposition, notamment sur sa conformité avec le principe de proportionnalité.

d. Dialogue politique et résultats stratégiques

Deux des trois propositions législatives qui ont le plus retenu l'attention des parlements nationaux en 2013 ont été adoptées en 2014. Il s'agissait des propositions suivantes:

- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits (*directive sur les produits du tabac*)²² et
- la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières.²³

Directive sur les produits du tabac:

La *directive sur les produits du tabac* a été adoptée par les colégislateurs le 3 avril 2014²⁴. En 2013, la Commission avait reçu 17 avis sur sa proposition de directive, dont 7 avis motivés

¹⁹ Voir le rapport annuel 2013 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux.

²⁰ COM(2013) 851 final.

²¹ Sur les textes transmis, deux constituaient de nouveaux avis (émanant du *Bundestag* allemand et du *Hrvatski Sabor* croate), six constituaient un deuxième avis (de la chambre des Communes et de la chambre des Lords britanniques, de la *Eerste* et de la *Tweede Kamer* néerlandaises, de l'Assemblée nationale française et de la *Camera Deputaților* roumaine) et deux représentaient un troisième avis (de la *Eerste* and *Tweede Kamer* néerlandaises). En outre, cinq avis concernant la communication COM(2013) 851 final ont été transmis.

²² COM(2012) 788 final.

²³ COM(2013) 133 final.

²⁴ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

dans lesquels les parlements nationaux faisaient valoir que certaines parties de la proposition n'étaient pas conformes au principe de subsidiarité.

D'une manière générale, les parlements nationaux ont pleinement soutenu l'objectif général de la proposition qui était d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé, et, en particulier, l'objectif visant à dissuader les enfants et les jeunes de commencer à fumer. Ils ont toutefois également soulevé un certain nombre d'objections en ce qui concerne certains éléments spécifiques de la proposition. La plupart de ces objections portaient sur le nombre et le contenu des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du TFUE (8 chambres)²⁵. D'autres objections concernaient la proposition d'interdire les cigarettes fines (4 chambres)²⁶, le choix de l'article 114 du TFEU comme base juridique de la proposition (3 chambres)²⁷, la taille des avertissements sanitaires sur les emballages (2 chambres)²⁸, et le maintien de l'interdiction, exception faite de la Suède,²⁹ du tabac à usage oral («snus») (2 chambres)³⁰.

La version définitive de la directive s'écartait de la proposition initiale de la Commission sur plusieurs points. S'agissant des questions soulevées par les parlements nationaux, les colégislateurs ont convenu de réduire de 16 à 10 le nombre de dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués, ont modifié le contenu de certaines habilitations et leurs conditions d'utilisation et ont limité leur durée à cinq ans. En outre, la proposition de la Commission d'interdire les cigarettes fines n'a pas été maintenue dans la version définitive, et l'article 53, paragraphe 1, ainsi que l'article 62 ont été ajoutés à la base juridique. L'interdiction en vigueur frappant le tabac à usage oral («snus») a été maintenue. Pour ce qui est des avertissements sanitaires combinés, les colégislateurs ont décidé que ceux-ci devaient recouvrir 65 % de la surface extérieure avant et arrière de l'unité de conditionnement et de tout emballage extérieur, soit 10 points de pourcentage de moins que ce qui avait été proposé initialement par la Commission.

Directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime

La *directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime* a été adoptée par les colégislateurs le 23 juillet 2014³¹. En 2013, la Commission avait reçu 14 avis en réaction à cette proposition, dont 9 avis motivés contestant la conformité de la proposition avec le principe de subsidiarité.

Plusieurs chambres de parlements nationaux avaient contesté la valeur ajoutée de la proposition de la Commission (6 chambres)³², estimant que celle-ci empiétait sur les compétences nationales, régionales et locales en matière de planification de l'espace, laquelle

²⁵ Avis du *Narodno Sabranie* bulgare, du *Sénat* tchèque, de la *Poslanecka Snemovna* tchèque, du *Bundesrat* allemand, de la *Camera Deputaţilor* roumaine, du *Folketing* danois, du *Vouli ton Ellinon* grec, et du *Senato della Repubblica* italien.

²⁶ Le *Vouli ton Ellinon* grec, le *Senato della Repubblica* italien, la *Camera Deputaţilor* roumaine et le *Sénat* tchèque.

²⁷ Le *Sénat* tchèque, le *Senato della Repubblica* italien, la *Camera dei Deputati* italienne.

²⁸ Le *Vouli ton Ellinon* grec, le *Sénat* tchèque, le *Bundesrat* autrichien.

²⁹ Où il peut être commercialisé conformément à l'article 151 de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

³⁰ Le *Folketing* danois et le *Riksdag* suédois.

³¹ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

³² L' *Eduskunta* finlandais, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, la *Eerste* et la *Tweede Kamer* néerlandaises, le *Senat* polonais.

relevait de la compétence exclusive des États membres (2 chambres)³³. Certaines chambres ont aussi contesté le choix de la base juridique opéré par la Commission pour cette proposition (2 chambres)³⁴, ou ont invoqué la nécessité d'une plus grande participation des pays tiers ou d'une meilleure prise en compte des dispositions internationales (4 chambres)³⁵, tandis que d'autres ont remis en cause l'attribution de compétences d'exécution à la Commission prévue par la proposition (2 chambres)³⁶, ou ont fait valoir que cette proposition entraînerait pour les États membres une lourde charge administrative, notamment des obligations de notification (2 chambres)³⁷.

La différence la plus significative entre la proposition initiale de la Commission et la version finale de la directive est l'exclusion expresse des terres du champ d'application de la directive. Les eaux côtières ou des parties de celles-ci relevant de l'aménagement urbain et rural au niveau d'un État membre ont également été exclues du champ d'application de la directive. En ce qui concerne la prétendue atteinte à la souveraineté nationale, la directive précise qu'elle ne porte pas atteinte aux droits souverains et à la juridiction des États membres sur les eaux marines qui découlent du droit international en la matière, notamment en ce qui concerne le tracé et la délimitation des frontières maritimes. Dans la version définitive de la directive, les obligations de notification proposées sont devenues des obligations d'envoyer à la Commission des copies des plans issus de la planification de l'espace maritime. Enfin, la directive ne confère pas de compétences d'exécution à la Commission. La base juridique est restée inchangée.

3. PRINCIPALES REUNIONS ET CONFERENCES

Malgré des signes perceptibles de stabilisation de l'économie européenne, les mesures à prendre au niveau européen pour faire face à la crise et la relance des économies nationales sont restées en 2014 des thèmes de discussion importants avec les parlements nationaux et entre ceux-ci, en particulier en ce qui concerne la question de savoir comment garantir la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes lors de l'élaboration de ces mesures.

COSAC

Les débats entre les parlements nationaux et avec les institutions de l'UE ont continué de se dérouler dans le cadre des forums interparlementaires constitués, en particulier dans celui de la COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne).

En janvier 2014, les présidents de la COSAC se sont rencontrés à Athènes; lors de cette rencontre, le rôle des parlements nationaux ainsi que la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes ont constitué des thèmes récurrents. De nouvelles idées et propositions sur le rôle et les droits des parlements nationaux en ce qui concerne les questions européennes

³³ Le *Seimas* lituanien, le *Riksdag* suédois.

³⁴ Le *Seimas* lituanien, la *Tweede Kamer* néerlandaise.

³⁵ L' *Eduskunta* finlandais, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, le *Senat* polonais.

³⁶ Le *Folketing* danois, l' *Eduskunta* finlandais.

³⁷ L' *Eduskunta* finlandais, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises.

ont été présentées par la *Tweede Kamer* néerlandaise et par le *Folketing* danois en vue d'alimenter le débat prévu lors de la séance plénière de la COSAC.

La 51^e réunion plénière de la COSAC, qui s'est tenue à Athènes en juin 2014, a essentiellement porté sur les résultats des élections européennes de mai. Le commissaire Andor a présenté la stratégie européenne pour l'emploi, en soulignant la nécessité de réaliser des réformes du marché du travail et des investissements dans le développement des compétences afin de remédier à l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois. Les parlements ont également discuté de mesures concrètes pour lutter contre le chômage des jeunes et encourager l'esprit d'entreprise chez ces derniers. La crise en Ukraine et l'annexion de la Crimée par la Russie ont également fait l'objet d'un débat.

Lors de la réunion des présidents de la COSAC en juillet 2014, M. Sandro Gozi, sous-secrétaire d'État italien chargé des affaires européennes, a présenté les priorités de la présidence italienne, et M. Šefčovič, vice-président de la Commission, a prononcé un discours liminaire sur les perspectives s'ouvrant à l'Union européenne après les élections européennes. En outre, M. Graziano Delrio, sous-secrétaire d'État italien, et le commissaire Hahn ont fait des présentations sur les Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Les présidents de la COSAC ont également salué la proposition de la *Tweede Kamer* néerlandaise de demander aux membres du Parlement européen d'interroger les commissaires désignés, lors de leurs prochaines auditions, sur leur conception du rôle des parlements nationaux.

Lors de la plénière de la COSAC en novembre et décembre 2014, le premier vice-président, M. Timmermans, a rencontré les membres de la COSAC. Il a confirmé la volonté de la nouvelle Commission d'établir un nouveau partenariat avec les parlements nationaux en collaboration avec le Parlement européen. Il a également salué les efforts déployés par les parlements nationaux qui ont joué un rôle actif en présentant des propositions touchant à leur rôle. Il a par ailleurs confirmé que la Commission se montrerait plus proactive dans ses relations avec les parlements nationaux, et que les membres de la Commission se rendraient dans ces enceintes pour y expliquer les propositions et initiatives clés de la Commission, en soulignant l'importance du principe de subsidiarité. Rappelant que la Commission était tenue de respecter le traité, M. Timmermans a confirmé que celle-ci était disposée à examiner les suggestions des parlements nationaux concernant les actes législatifs. Les questions du réexamen de la stratégie Europe 2020, du rôle de l'UE dans la région méditerranéenne et en Europe orientale, ainsi que du contrôle démocratique des agences européennes ont également fait l'objet de débats dans le cadre de la COSAC.

Semaine parlementaire européenne et conférences prévues à l'article 13

Les débats sur la gouvernance économique auxquels participent les parlements nationaux se sont poursuivis dans le cadre de la deuxième «Semaine parlementaire européenne» organisée conjointement par le Parlement européen et par le *Vouli ton Ellinon* grec en janvier 2014. Le nombre important de participants (plus de 150 membres des parlements nationaux et de nombreux membres du Parlement européen) témoigne de l'importance croissante de cet événement. En 2014, l'un des temps forts de la semaine parlementaire européenne a été la conférence interparlementaire sur la gouvernance économique prévue à l'article 13 du pacte budgétaire. Quatre réunions plénières portant sur les déséquilibres macroéconomiques, la légitimité démocratique des programmes d'ajustement économique, la promotion de la croissance et de l'emploi et le renforcement de la surveillance budgétaire au sein de l'Union économique et monétaire ont été organisées dans le cadre de cette conférence.

La deuxième session de la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du pacte budgétaire et organisée deux fois par an, s'est tenue en septembre 2014, à Rome. Les débats ont porté sur quatre thèmes généraux, à savoir la relance de l'investissement et la réduction des inégalités, les outils de gouvernance économique et financière de l'UE, le parachèvement de l'Union bancaire et le financement de l'économie réelle, la coordination des politiques fiscales et l'économie numérique. Les participants ont également examiné le règlement intérieur applicable à la conférence.

Conférences PESC/PSDC

La conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) constitue une autre enceinte importante pour les échanges entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne. La quatrième session de la conférence a été organisée à Athènes en avril 2014 par le *Vouli ton Ellinon* grec. Parmi les thèmes examinés ont figuré les problèmes sécuritaires dans les pays du voisinage méridional et oriental de l'UE, en particulier la situation en Ukraine et la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune. Des débats ont eu lieu entre M^{me} Ashton, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission, M. Venizelos, vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères de la République hellénique, et M. Avramopoulos, ministre de la défense nationale de la République hellénique.

La cinquième réunion de la conférence interparlementaire sur la PESC et la PSDC, organisée par le Sénat italien, s'est tenue à Rome, en novembre 2014. Les discussions sur le partenariat oriental, le voisinage méridional et les questions de défense se sont poursuivies. Des débats en plénière ont eu lieu avec M^{me} Mogherini, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission, M. Gentiloni, ministre italien des affaires étrangères, et M^{me} Pinotti, ministre italienne de la défense. Plus de 100 parlementaires nationaux et 16 membres du Parlement européen ont participé à cette conférence.

La Commission était également représentée au niveau politique à la plupart des autres réunions interparlementaires qui se sont tenues en 2014.

4. CONTEXTE PLUS LARGE

En 2014, plusieurs parlements nationaux et le Parlement européen ont présenté de nouvelles idées et propositions sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen.

Propositions sur le rôle futur des parlements nationaux

Une réflexion sur le rôle des parlements nationaux a été engagée lors de la réunion des présidents de la COSAC à Athènes les 26 et 27 janvier 2014. À cette occasion, le *Folketing* danois a présenté un document intitulé «*Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in changing European governance*» (*Vingt-trois recommandations en vue de renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'évolution de la gouvernance européenne*). Ce document contient un certain nombre de propositions, qui portent notamment sur les questions suivantes: i) la façon dont les parlements nationaux peuvent jouer un rôle plus proactif dans le processus décisionnel européen, ii) la manière dont ils peuvent améliorer

leur préparation des contrôles de la subsidiarité, iii) un nouveau cadre démocratique de gouvernance économique européenne, et (iv) la réforme de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

Le 11 mars 2014, la Commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords britannique a adopté un rapport intitulé «*The Role of National Parliaments in the European Union (Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne)*». Ce rapport, fruit d'une large consultation menée par la Chambre des Lords, s'appuyait sur des données probantes fournies par plusieurs acteurs clés, dont le vice-président Šefčovič. Les suggestions formulées dans le rapport portent sur i) l'association à un stade précoce des parlements nationaux à l'élaboration des propositions stratégiques, ii) l'établissement de contacts directs avec les commissaires et les fonctionnaires de la Commission, iii) l'introduction d'un «carton vert» («green card»)³⁸, iv) des modifications du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, v) la coopération interparlementaire et vi) la gouvernance économique et financière.

Le 20 mai 2014, la Tweede Kamer néerlandaise a adopté un rapport intitulé «*Ahead in Europe – on the role of the Tweede Kamer and national parliaments in the European Union*» (*Rôle de la Tweede Kamer et des parlements nationaux dans l'Union européenne*) qui formule des recommandations sur la manière dont les parlements nationaux pourraient améliorer leurs méthodes de travail et renforcer leur coopération avec d'autres parlements, en mettant l'accent sur la transparence et l'efficacité, qui sont deux facteurs essentiels de légitimité. Ce rapport formule des recommandations qui s'adressent aux parlements nationaux d'Europe et qui portent également sur le fonctionnement de la Tweede Kamer en ce qui concerne les affaires européennes.

Si les rapports du Folketing danois, de la Chambre des Lords britannique et de la Tweede Kamer néerlandaise diffèrent sur le plan du contenu, ils présentent des similitudes. En particulier, les trois chambres préconisent que les parlements nationaux jouent un rôle plus proactif et, notamment, qu'ils aient la possibilité de suggérer à la Commission de présenter de nouvelles propositions. Les trois rapports soulignent la nécessité que les parlements nationaux participent davantage à la phase pré-législative pour pouvoir influencer sur les propositions présentées par la Commission. Ces trois rapports proposent également d'améliorer le mécanisme de contrôle de la subsidiarité en ce qui concerne la coordination des avis des parlements nationaux. La Chambre des Lords britannique et la Tweede Kamer néerlandaise ont proposé d'apporter des modifications substantielles au mécanisme de contrôle de la subsidiarité, afin que les avis motivés des parlements nationaux puissent avoir un plus grand effet. Bien que les deux chambres reconnaissent que l'apport de modifications formelles au mécanisme supposerait de modifier le traité, elles proposent que des modifications soient apportées sous la forme d'un accord informel ou d'un engagement pris par la Commission envers les parlements nationaux.

Le Parlement européen a également apporté sa contribution au débat sur le rôle des parlements nationaux. Peu avant les élections européennes, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a adopté, en avril, un rapport de M. Carlo Casini (PPE/IT) sur les parlements nationaux. Ce rapport recommande, entre autres, (...) aux parlements nationaux de «prendre des mesures pour améliorer les procédures d'orientation et de contrôle dans le but de renforcer la cohérence». Il indique également que le mécanisme d'alerte précoce constitue l'un des instruments garantissant une collaboration effective entre institutions européennes et nationales et se félicite du fait que ce mécanisme soit également

³⁸ Il s'agirait d'établir une procédure qui permettrait à un groupe de parlements nationaux d'inviter la Commission à présenter une proposition.

utilisé comme un outil de consultation et de dialogue coopératif entre les divers niveaux institutionnels du système de gouvernance européen.

Le 30 juin 2014, 29 signataires issus de chambres de parlements nationaux ont adressé au président désigné M. Juncker une lettre sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. La lettre invitait la nouvelle Commission à *mettre en place un groupe de travail composé de députés nationaux et de représentants des institutions de l'UE et chargé de réfléchir au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*.

Importance accordée par la Commission Juncker aux parlements nationaux

La Commission Juncker a pris ses fonctions le 1^{er} novembre 2014. Dans les lettres de mission qu'il a adressées aux membres de la Commission, le président Juncker a indiqué que la Commission avait l'intention d'établir un nouveau partenariat avec les parlements nationaux et qu'elle était particulièrement déterminée à ce que des membres du collège se rendent dans les parlements nationaux aussi souvent que possible afin de présenter et de débattre de propositions ou d'initiatives importantes émanant de ses services. La Commission suit avec intérêt les discussions sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen.

5. CONTACTS BILATERAUX ET VISITES

Le dialogue politique entre la Commission et les parlements nationaux s'est aussi poursuivi sous la forme de réunions et de contacts, au niveau tant politique qu'administratif, à Bruxelles et dans les États membres.

Réunions bilatérales entre la Commission Barroso et les parlements nationaux

Le vice-président Šefčovič s'est rendu dans cinq parlements nationaux en 2014 (le *Vouli ton Ellinon* grec, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, les deux chambres du Parlement roumain, le *Národná Rada* slovaque et le *Riksdag* suédois). Il a également reçu des délégations de la *House of Lords* britannique, des chambres de l'*Oireachtas* irlandais ainsi que du *Senát* tchèque.

La commissaire Hedegaard a rencontré des représentants de l'Assemblée nationale française, des *Camera dei Deputati* et *Senato della Repubblica* italiens, de la *House of Commons* britannique et des *Poslanecká Snemovna* et *Senát* tchèques, pour aborder des questions en lien avec le cadre d'action dans le domaine du changement climatique pour les années 2020-2030. Elle a aussi eu des contacts avec des représentants du *Folketing* danois pour évoquer les questions européennes du moment.

Un autre grand sujet de discussion en 2014 a été le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (le «TTIP»), que la Commission négocie avec les États-Unis. Dans ce contexte, le commissaire De Gucht s'est rendu à la Chambre des représentants belge, au *Bundesrat* allemand et à la *House of Lords* britannique.

Par ailleurs, un certain nombre de commissaires se sont rendus dans des parlements nationaux en 2014: les commissaires Almunia et Šemeta ont été auditionnés par le Sénat français, le commissaire Lewandowski s'est rendu au *Congreso de los Diputados* et au *Senado* espagnols, les commissaires Ciolos, Dominik et Oettinger ont rendu visite au *Bundestag* allemand, la

commissaire Georgieva s'est rendue au *Congreso de los Diputados* et au *Senado* espagnols, tandis que le commissaire Borg a rendu visite à la *Kamra tad-Deputati* maltaise.

Réunions bilatérales entre la Commission Juncker et les parlements nationaux

Le premier vice-président Timmermans a rencontré des représentants des commissions des affaires européennes du Parlement italien en novembre 2014 et, en décembre 2014, il a reçu une délégation de la commission des affaires européennes du *Bundestag* allemand.

D'autres membres de la nouvelle Commission ont également rendu visite à des parlements nationaux en 2014: en novembre 2014, la vice-présidente Georgieva a rencontré le vice-président du *Bundestag* allemand et, en décembre, le vice-président Dombrovskis s'est rendu à la *Saeima* lettone et au *Riigikogu* estonien. En décembre 2014, le vice-président Ansip et le commissaire Andriukaitis ont rencontré des présidents de commission de la *Saeima* lettone, le commissaire Hahn s'est rendu au *Bundesrat* autrichien, le vice-président Katainen s'est rendu au *Senat* roumain et la commissaire Bulc s'est rendue à l'Assemblée nationale française.

Réunions entre des fonctionnaires de la Commission et des parlements nationaux

Comme les années précédentes, des fonctionnaires de la Commission travaillant pour le Secrétariat général et les directions générales («DG») COMM, TAXUD, TRADE, ECFIN, ENER, MARKT, OLAF, JRC, JUST, SANCO, HOME, ELARG, ENTR, ENV, COMP, ESTAT, DEVCO, MARE et CNECT ont assisté à diverses réunions de commissions de parlements nationaux. En outre, des fonctionnaires de la Commission (en particulier des DG COMM, TAXUD, ECFIN, MARKT, DEVCO, HOME, MARE, ENER, OLAF, JUST et ENTR) ont assisté aux réunions des représentants permanents des parlements nationaux basés à Bruxelles afin de discuter de divers dossiers en cours et initiatives actuelles.

Par ailleurs, les responsables du semestre européen au sein des représentations de la Commission dans les États membres entretiennent des contacts réguliers avec les parlements nationaux, que ce soit sur le semestre européen ou sur d'autres questions économiques.

6. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

L'année 2014 a été marquée par l'entrée en fonction de la Commission Juncker et par l'annonce de son intention d'établir un nouveau partenariat avec les parlements nationaux, en soulignant que les commissaires étaient prêts à se présenter devant ceux-ci lorsqu'ils y seraient conviés afin d'expliquer les grandes propositions et initiatives de la Commission et d'en débattre. Ce changement a coïncidé avec la reprise, par plusieurs parlements nationaux, du débat sur le rôle des parlements nationaux dans les affaires européennes.

Dès son installation, la nouvelle Commission a montré sa détermination à forger ce nouveau partenariat en augmentant le nombre de visites de commissaires dans les parlements nationaux. Le programme de travail de la Commission pour 2015, adopté en décembre 2014, a été l'un des sujets les plus fréquemment évoqués avec les parlements nationaux au cours des premiers mois du mandat de la nouvelle Commission. Dans la lettre qu'il leur a adressée, le premier vice-président Timmermans invitait spécifiquement tous les parlements nationaux à formuler leurs observations sur ce programme de travail.

Le dialogue politique avec les parlements nationaux a fait ses preuves depuis son instauration en 2006. Toutefois, la plupart des avis continuent d'être présentés par un groupe relativement restreint de parlements ou de chambres. En outre, la participation des parlements nationaux au stade prélégislatif du processus décisionnel européen, que ce soit en répondant aux consultations publiques ou en commentant les documents de stratégie (comme les livres verts), recèle encore un potentiel inexploité.