

Mai 2009

Onzième rapport semestriel:
Développements dans l'Union européenne
Procédures et pratiques
en matière de contrôle parlementaire



Préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la
**XLI^{ème} Conférence des commissions des affaires communautaires
et européennes des Parlements de l'Union européenne**

Les 11 et 12 mai 2009
Prague

**Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes
des Parlements de l'Union européenne**

SECRETARIAT DE LA COSAC

RMD 02 J 032, 89 rue Belliard, B-1047 Bruxelles, Belgique
E-mail: secretariat@cosac.eu | Fax: +32 2 230 0234

Sommaire

Contexte.....	Error! Bookmark not defined.
Résumé	Error! Bookmark not defined.
Chapitre 1: Contrôle parlementaire d'Europol et évaluation d'Eurojust	10
1.1 Pratiques actuelles concernant le contrôle parlementaire d'Europol et d'Eurojust.	10
1.2 Projets relatifs au développement du contrôle parlementaire d'Europol et de l'évaluation d'Eurojust.....	11
1.3 Formes de communication directe entre les parlements et les membres nationaux d'Eurojust et/ou les agents de liaison d'Europol	12
1.4 Coopération en vue de l'évaluation de l'Eurojust et du contrôle d'Europol dans le cadre du traité de Lisbonne	13
1.5 Rôle de la COSAC dans l'évaluation d'Eurojust et le contrôle des activités d'Europol	15
Chapitre 2: Rôle des parlements de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde	17
2.1. Structures mises en place par les parlements pour traiter les questions relatives à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie	Error! Bookmark not defined.
2.1.1. Commissions traitant des questions relatives aux droits de l'homme	17
2.1.2. Débats sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde	17
2.1.3. Résolutions et rapports sur les situations critiques des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde.....	18
2.2. Contrôle parlementaire dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie ..	19
2.2.1. Contrôle du gouvernement	19
2.2.2. Suivi de l'état actuel des droits de l'homme et de la démocratie avant de conclure un accord	19
2.2.3. Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de la CE avec les pays tiers	20
2.3. Participation des parlements dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie.....	21
2.3.1. Projets et initiatives visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie	22
2.3.2. Critères appliqués par les parlements pour la sélection des initiatives et des projets pour la promotion des droits de l'homme	24
Chapitre 3: Représentants des Parlements nationaux à l'UE.....	25
3.1. Introduction	25
3.2. Motifs de la décision d'envoyer un représentant permanent à l'UE	26
3.3. Titres des représentants.....	27
3.4. Durée du mandat.....	27
3.5. Coordination des activités des représentants des parlements bicaméraux	27
3.6. Principales attributions.....	28
3.7. Centres d'attention.....	30
3.8. Information sur les développements dans l'UE et sélection des sujets	30
3.9. Responsabilité administrative.....	32
3.10. Information sur les activités des représentants	32
3.11. Participation aux conférences des Présidents des parlements de l'UE, aux réunions des Secrétaires généraux et aux réunions de la COSAC	33
3.12. Assistants.....	33
3.13. Développements futurs	34
Tableau 1: Historique des représentants	35
Tableau 2: Informations sur les représentants.....	37

Chapitre 4: Évaluation des rapports semestriels de la COSAC	43
4.1. Rapports semestriels de la COSAC : Bilan de cinq années d'expérience	43
4.1.1. Bref retour sur les dix premiers rapports semestriels (2004-2009)	43
4.1.2. La valeur ajoutée des rapports semestriels selon les parlements de l'UE	44
4.2. Le contenu des rapports semestriels : quelles perspectives ?	45
4.2.1. Le lien entre le contenu des rapports semestriels et l'ordre du jour des réunions de la COSAC	45
4.2.2. Le choix des sujets : l'expérience des précédentes présidences de la COSAC	46
4.2.3 Propositions de thèmes des futurs rapports semestriels	46
4.3. La forme des rapports semestriels	48
4.4. La pratique des parlements relative aux rapports semestriels	49

Contexte

Ceci est le onzième rapport semestriel rédigé par le secrétariat de la COSAC.

Rapports semestriels de la COSAC

La XXX^{ème} COSAC a décidé que le secrétariat de la COSAC rédigera tous les six mois un rapport factuel avant la tenue de chaque conférence plénière. Le but de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des procédures et des pratiques dans l'Union européenne en matière de contrôle parlementaire.

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

Les quatre chapitres de ce rapport semestriel sont fondés sur les informations fournies par les Parlements nationaux et le Parlement européen.

En règle générale, le rapport ne précise pas nommément tous les parlements ou toutes les chambres dont le cas se rapporte à chaque point. Des exemples illustratifs, introduits dans le texte «par exemple», sont plutôt utilisés.

Le secrétariat de la COSAC est reconnaissant pour la contribution des parlements participants.

Note sur les nombres

Sur les 27 États membres de l'Union européenne, 14 ont un parlement monocaméral et 13 ont un parlement bicaméral. Du fait de ce mélange de systèmes monocaméral et bicaméral, il y a 40 chambres parlementaires nationales dans les 27 États membres de l'Union européenne.

Bien qu'ils aient des systèmes bicaméraux, les parlements nationaux de l'Autriche, l'Irlande, la Roumanie et l'Espagne n'ont respectivement envoyé qu'une série de réponses au questionnaire élaboré par le secrétariat de la COSAC.

Le secrétariat de la COSAC a reçu des réponses de 40 parlements nationaux ou chambres des 27 États membres et du Parlement européen. Ces réponses sont publiées dans une annexe séparée de ce rapport semestriel, qui est également disponible sur le site de la COSAC:

<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Résumé

CHAPITRE 1: Contrôle parlementaire d'Europol et évaluation d'Eurojust

Actuellement, ni les parlements nationaux, ni le Parlement européen, n'ont suffisamment de moyens juridiques pour contrôler directement les activités d'Europol et d'Eurojust. C'est la raison pour laquelle **les parlements nationaux exercent leur contrôle par l'intermédiaire de leurs gouvernements ou utilisent des moyens *ad hoc* pour être informés sur les activités d'Europol et d'Eurojust.** À partir du 1^{er} janvier 2010, le **Parlement européen pourra surveiller et avoir une influence** sur ces deux organes grâce aux décisions du Conseil convenues au Conseil «Justice et affaires intérieures» le 6 avril 2009¹.

Il n'y a pas de contrôle systématique d'Europol et d'Eurojust au niveau national, ni de communication régulière avec le membre national d'Eurojust et/ou l'agent de liaison d'Europol. Toutefois, les parlements partagent largement la conviction qu'un contrôle parlementaire approprié d'Europol et d'Eurojust est nécessaire, et les dispositions du traité de Lisbonne pourraient justement fournir les moyens de le faire. Le traité de Lisbonne (art. 88 et art. 85 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) prévoit l'implication des parlements nationaux et du Parlement européen dans l'évaluation des activités d'Eurojust, et le contrôle par le Parlement européen, en collaboration avec les parlements nationaux, des activités d'Europol. **Les parlements sont conscients de la nécessité de changer leurs procédures à la lumière de l'éventuelle entrée en vigueur du traité de Lisbonne, mais à ce stade ils ne sont ni précis, ni certains quant à la forme de tels changements.**

Deux **questions parallèles** sont en cours d'examen par les parlements: (i) l'établissement ou l'amélioration du **contrôle d'Europol et d'Eurojust au niveau national**, et (ii) la mise en place du **contrôle au niveau interparlementaire**. Cette dernière question est précisément liée aux dispositions du traité de Lisbonne qui prévoient la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux pour le contrôle d'Europol et l'évaluation d'Eurojust. Comme ces questions ne sont que dans leur phase initiale, il semble **nécessaire d'approfondir l'échange d'idées et de bonnes pratiques**. À cet égard, une attention particulière pourrait être accordée à la discussion des **rapports annuels d'Europol et d'Eurojust** au sein des parlements.

Une série de questions sera soulevée quand le traité de Lisbonne sera ratifié, s'il l'est. Les parlements nationaux demandent que la **Commission européenne** les **consulte** avant de présenter ses propositions de règlements sur Europol et Eurojust. Lorsque les propositions seront publiées, **le Conseil et le Parlement européen** seront invités à leur tour à **consulter les parlements nationaux** en leur donnant suffisamment de temps pour discuter des propositions entre eux. En outre, il sera **nécessaire de définir, entre autres, la forme, le fonctionnement, la périodicité, la mission, le contenu du travail des mécanismes d'évaluation d'Eurojust et de contrôle d'Europol**. Le débat entre les parlements sur la meilleure plate-forme pour la mise en œuvre de ces dispositions est important et pourrait avoir lieu au sein de la COSAC.

¹ Décision du Conseil portant création de l'Office européen de police et décision du Conseil sur le renforcement d'Eurojust modifiant la décision du Conseil 2002/187/JAI du 28 février 2002, telle que modifiée par la décision du Conseil 2003/659/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

CHAPITRE 2: Le rôle des parlements de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde

Dans la plupart des cas, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde est gérée par les commissions des affaires étrangères des parlements nationaux.

La protection des droits de l'homme et des normes démocratiques est une question sensible pour les parlementaires. C'est pourquoi l'évaluation de ces questions fait régulièrement partie des débats parlementaires. Les résolutions provenant de ces débats ne sont pas juridiquement contraignantes pour les gouvernements. Toutefois, les parlements peuvent, et ils le font généralement, adopter des résolutions ou des recommandations afin **d'attirer l'attention des gouvernements sur les situations critiques des droits de l'homme et de la démocratie** dans les pays tiers.

La plupart des parlements sont informés de l'état des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers au cours des débats sur les accords internationaux. Une fois l'accord entré en vigueur, l'un des moyens possibles de contrôler le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques est d'y inclure une clause dite de suspension, conditionnant l'application de l'accord au respect des droits de l'homme et de la démocratie. La plupart des parlements soutiennent et se félicitent de **l'insertion de clauses de suspension** dans les accords entre la Communauté européenne (ci-après la «CE») et les pays tiers.

En règle générale, les parlements coopèrent avec d'autres parlements, les institutions de l'UE et les organisations internationales, afin de partager les informations sur leurs activités et les bonnes pratiques. Ils coopèrent également sur des projets communs et les parlements ont tendance à coopérer plus particulièrement avec **l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe**.

CHAPITRE 3: Représentants des parlements nationaux à l'UE

Depuis 1991, date à laquelle le **Folketing danois a envoyé le premier représentant à l'UE**, il y a eu un changement fondamental dans l'approche des parlements nationaux à l'égard des affaires communautaires. Le nombre croissant de représentants des parlements nationaux à Bruxelles reflète un intérêt accru pour les contacts avec les institutions de l'UE, en particulier avec le Parlement européen, et pour la coopération entre les parlements. Actuellement, **33 représentants** des parlements nationaux ou des chambres de **24 États membres sur 27 sont basés en permanence** dans les locaux du Parlement européen à **Bruxelles**. Les tâches et les compétences de ces représentants varient considérablement.

Les parlements nationaux ont un **large éventail de motifs** pour affecter leurs représentants permanents à Bruxelles. Ces raisons peuvent être la nécessité de recevoir rapidement et directement les informations sur les évolutions dans l'UE, de renforcer leur influence politique dans la prise de décision de l'UE, et de faciliter les relations officielles et la coopération directe entre les parlements nationaux et les institutions de l'UE et entre les parlements nationaux.

Les représentants exercent des **fonctions très nombreuses et très diverses**. Cependant, presque tous les parlements attendent de leurs représentants qu'ils leur **rendent compte des développements politiques dans l'Union européenne** et qu'ils **aident les députés lors de**

leur participation à des réunions interparlementaires. L'aspect de leurs fonctions qui consiste à rendre compte semble être des plus importants. Le temps consacré à la coopération interparlementaire ne cesse d'augmenter et pourrait, par conséquent, détourner l'attention des représentants de leur fonction principale qui est de rendre compte à leurs parlements.

La mise en réseau, l'échange d'information rapide et la coordination avec d'autres représentants à Bruxelles sont considérés comme des **fonctions de plus en plus importantes**, notamment **en vue du renforcement du rôle des parlements nationaux tel qu'envisagé par le traité de Lisbonne.**

Dans la grande majorité des cas, les **priorités de travail des représentants** sont définies en fonction des besoins des commissions des affaires européennes. Toutefois, dans un certain nombre de cas, ces priorités sont déterminées par les demandes d'un nombre beaucoup plus élevé de bénéficiaires.

Ce chapitre décrit également la durée des **mandats** des représentants, leur **responsabilité** et leur **devoir de rendre compte** au parlement qui les a nommés.

Le **rôle des représentants** à Bruxelles est en constante évolution et un certain nombre de parlements nationaux **prévoient de le réexaminer lorsque le traité de Lisbonne entrera en vigueur.** Les parlements étudient actuellement plusieurs idées, en particulier celles liées à la mise en place de mécanismes permettant de suivre l'application du principe de subsidiarité prévu dans le Protocole n° 2 du traité de Lisbonne.

CHAPITRE 4: Évaluation des rapports semestriels de la COSAC

En cinq ans, les **rapports semestriels de la COSAC** sont devenus des documents bien **établis**, considérés par les Parlements nationaux comme très utiles. En effet, grâce à leur étude des procédures et des pratiques des parlements de l'UE, ces rapports sont appréciés car ils procurent des **informations comparatives et à jour permettant l'échange des meilleures pratiques** en matière de contrôle de la législation et de la politique communautaires.

Depuis mai 2004, le secrétariat de la COSAC a publié **dix rapports semestriels.** Ces rapports ont **traité de nombreux sujets.** Les sujets le plus souvent abordés ont été ceux relatifs au traité constitutionnel, au traité de Lisbonne, aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et enfin, au contrôle des procédures et des pratiques des Parlements nationaux.

En ce qui concerne la **forme actuelle** des rapports, il semble y avoir un consensus entre les Parlements nationaux pour dire qu'elle est **«appropriée»** et **«satisfaisante».** Néanmoins, certains considèrent que des efforts devraient être faits pour les rendre **plus compacts et analytiques** afin d'améliorer leur impact sur leurs destinataires.

Dans les réponses des parlements aux questions sur le **contenu** des rapports semestriels, les **opinions divergent**, notamment sur la question de savoir s'il devrait y avoir ou non un lien entre les thèmes du rapport et l'ordre du jour des réunions ordinaires de la COSAC. Indépendamment de la nature des thèmes, de nombreux parlements sont en faveur d'un tel lien en avançant que les **rapports semestriels sont un document préparatoire précieux**

pour les débats sur l'ordre du jour. D'autres parlements attirent l'attention sur la **nature des rapports semestriels et les réunions de la COSAC**. Selon eux, les rapports semestriels sont d'abord destinés à être des rapports de procédure alors que les réunions de la COSAC traitent de sujets de nature politique. Par conséquent, la règle devrait être l'absence d'un tel lien direct.

D'après les réactions des parlements nationaux qui ont présidé à la COSAC au cours des cinq dernières années, le **choix des thèmes** pour les rapports semestriels est, avant tout, **basé sur l'actualité** des débats dans l'Union européenne ou au sein de la COSAC ainsi que sur les priorités de la présidence de l'UE.

Les principaux sujets proposés par les parlements pour être débattus dans les années à venir sont la **mise en œuvre du traité de Lisbonne** compte tenu du renforcement du rôle des parlements nationaux et, plus particulièrement, l'application du principe de subsidiarité. Ainsi, ces sujets devraient continuer à être traités dans les futurs rapports semestriels. Ce chapitre fournit également la liste des autres thèmes proposés par les Parlements nationaux.

Les **procédures** au sein des Parlements nationaux pour **préparer et approuver les réponses** aux questionnaires de la COSAC, sont assez similaires. Il existe cependant quelques exceptions. Habituellement ce sont les secrétariats des commissions des affaires européennes qui sont chargés d'élaborer ces réponses, souvent en coopération avec d'autres organes de l'administration parlementaire. Si le contenu de la réponse l'exige, le personnel en informe les parlementaires et dans un certain nombre de cas, les réponses sont validées par le Président.

Dans plusieurs parlements, le **Rapport est distribué aux membres** des commissions des affaires européennes ou aux membres qui participent aux réunions de la COSAC, parfois à d'autres membres. Dans quelques parlements, il est **possible de débattre** du contenu des rapports semestriels au sein des commissions des affaires européennes.

Chapitre 1: Contrôle parlementaire d'Europol et évaluation d'Eurojust

Dès leur création, le contrôle démocratique et efficace d'Europol et d'Eurojust ainsi que l'évaluation de leurs activités ont été une préoccupation pour les parlements nationaux et pour le Parlement européen. Tous partagent l'idée que le contrôle parlementaire actuel de ces organes est insuffisant et qu'il doit être substantiellement amélioré. Dans ce contexte, ils ont engagé un débat interparlementaire qui est actuellement en cours.

Le traité de Lisbonne, une fois ratifié et entré en vigueur, permettra d'accroître les prérogatives parlementaires dans le domaine d'Europol (article 88 du TFUE) et d'Eurojust (article 85 du TFUE). Le traité prévoit que les parlements nationaux et le Parlement européen doivent être impliqués dans l'évaluation des activités d'Eurojust et que le Parlement européen, conjointement avec les parlements nationaux, examine les activités d'Europol. Par conséquent, la question de la définition de cette coopération entre les parlements nationaux, d'une part, et entre les parlements nationaux et le Parlement européen, d'autre part, est posée.

À ce titre, ce chapitre fait, d'une part, le bilan de la situation actuelle du contrôle parlementaire d'Europol et d'Eurojust exercé par les parlements de l'UE et, d'autre part, examine les possibilités futures et la nécessité d'une coopération dans ce domaine entre les parlements nationaux, et entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

1.1 Pratiques actuelles concernant le contrôle parlementaire d'Europol et d'Eurojust

Actuellement, il n'existe pas de règles fixant les procédures de contrôle parlementaire d'Europol et d'Eurojust. Les deux organisations de l'UE sont responsables devant le Conseil de l'UE (Justice et affaires intérieures (ci-après le "Conseil JAI")). Ainsi, les **parlements nationaux effectuent leur contrôle par l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs**. Le Parlement européen examine les activités d'Europol et d'Eurojust d'une manière informelle, par des auditions et des tables rondes en présence du Directeur d'Europol et du Président du collège d'Eurojust.

Les parlements nationaux dont les attributions se limitent à un contrôle sur les documents, développent un mode de surveillance *ad hoc* sur Europol et/ou Eurojust à l'occasion des discussions des lois modifiant les compétences de ces organisations² ou les accords d'Europol ou d'Eurojust avec les pays tiers. Les parlements disposant du droit permettant de demander au gouvernement de rendre des comptes sur les questions relatives à l'UE, font usage de ce droit pour obtenir à tout moment des informations concernant Europol ou Eurojust (la *Chambre des Représentants* belge, le *Sénat* français). Certains parlements nationaux entretiennent des relations avec les représentants nationaux de leur pays dans Europol ou Eurojust (voir plus loin dans le chapitre 1.3.). D'autres parlements discutent, sur une base annuelle, les rapports d'Europol (l'*Eduskunta* finlandais, la *Tweede Kamer* néerlandaise, tandis que le *Saeima* letton et le *Seimas* lituanien démarrent cette procédure) ou les rapports d'Eurojust (l'*Assembleia da República* portugaise).

² Un exemple récent - la *décision du Conseil portant création de l'Office européen de police* (8706/3/08) - qui a fait l'objet d'un contrôle préalable dans les parlements nationaux

Les parlements nationaux ayant un système de contrôle obligatoire, discutent d'Europol ou d'Eurojust, si cette question est à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil JAI.

Il y a deux parlements nationaux qui peuvent exercer une **influence directe sur les décisions relatives à Europol ou Eurojust**: les *Houses of the Oireachtas* irlandaises et le *Folketing* danois. Ils ont un rôle particulier découlant du fait que leurs gouvernements respectifs doivent obtenir l'approbation préalable du Parlement avant de convenir au sein du Conseil de la participation de leur pays aux mesures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Il existe d'autres cas particuliers: l'*Eduskunta* finlandais examine régulièrement, même si indirectement, les activités d'Europol/Eurojust par le biais de la communication du gouvernement sur les annuaires des deux institutions. Un représentant du *Bundesrat* allemand participe aux réunions du conseil d'administration d'Europol dont il rédige un rapport à la commission pour les questions concernant l'Union européenne. Comme pour Eurojust, un représentant du *Bundesrat* dans le Groupe de travail du Conseil sur la coopération en matière pénale, fait des rapports à la commission pour les questions liées à l'Union européenne. La commission mixte du Parlement italien est chargée de l'examen de la mise en œuvre de la Convention Europol.

Alors que l'on envisage les développements futurs et les possibilités d'une coopération interparlementaire, il est important de souligner cette évidence: les parlements nationaux contrôlent actuellement Europol et Eurojust dans le cadre de leur système de contrôle général de la justice et des affaires intérieures. Dans certains cas, ce contrôle implique les commissions des affaires européennes, dans d'autres cas, les commissions spécialisées, ou la combinaison des deux.

1.2 Projets relatifs au développement du contrôle parlementaire d'Europol et de l'évaluation d'Eurojust

Les derniers développements dans ce domaine concernent le Parlement européen (ci-après le «PE»). **Le Parlement européen acquerra des droits de surveillance**, comme indiqué dans la décision du Conseil portant création de l'Office européen de police³ et dans la décision du Conseil sur le renforcement d'Eurojust modifiant la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002, telle que modifiée par la décision 2003/659/JAI du Conseil instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité⁴. Ces deux décisions ont été approuvées par le Conseil JAI le 6 avril 2009 et entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010. Le Parlement européen **adoptera**, entre autres, **les budgets d'Europol et d'Eurojust et sur demande, aura le droit d'être informé de leurs activités**.

Les parlements nationaux envisagent de nouveaux développements dans le contrôle parlementaire d'Europol et d'Eurojust **presque exclusivement dans le cadre du traité de Lisbonne** (voir le chapitre 1.4.). La plupart des parlements nationaux **n'ont pas une idée définitive** sur ce contrôle après l'entrée en vigueur éventuelle du traité de Lisbonne. Cela est dû en partie à la procédure de ratification toujours en cours et à l'incertitude quant à son résultat final.

³ 8706/3/08

⁴ 14927/08

Certains parlements (par exemple, la *Chambre des Représentants* belge, le *Riigikogu* estonien, la *Deputatilor Camara* roumaine, l'*Országgyűlés* hongrois) définissent déjà les modalités de leur future participation, en créant un groupe de travail administratif spécifique, en évaluant le système d'examen actuel, ou en organisant des séances des commissions compétentes avec les représentants du gouvernement et les représentants nationaux au sein d'Europol/Eurojust. En général, de nombreux parlements déclarent envisager de nouveaux modes de contrôle, sans fournir plus de détails. À cet égard, il est recommandé de consulter les résultats de l'enquête menée par les deux chambres du Parlement du Royaume-Uni⁵, qui fournissent une analyse générale de la situation actuelle et définissent un cadre pour d'éventuelles dispositions futures, y compris les questions à prendre en considération.

1.3 Formes de la communication directe entre les parlements et les membres nationaux d'Eurojust et/ou les agents de liaison d'Europol

Il n'est pas surprenant de voir que le périmètre de la communication directe mise en place par les parlements de l'Union européenne avec leurs membres nationaux d'Eurojust et d'Europol ou les agents de liaison respectifs varie considérablement dans sa forme, sa régularité, son intensité et sa qualité. Dans de nombreux cas, **la communication est rare** ou inexistante.

Si la communication existe, elle est principalement *ad hoc*, c'est-à-dire qu'elle est établie lorsque cela est jugé nécessaire (par exemple le *Riigikogu* estonien, le *Bundestag* allemand avec ses commissions compétentes, le *Sénat* français, le *Sejm* polonais). Parmi les autres possibilités, la communication *ad hoc* peut prendre la forme d'audiences ou de réunions d'experts (par exemple, l'*Országgyűlés* hongrois ou l'*Eduskunta* finlandais). Certains parlements ont organisé des visites au siège d'Europol et/ou d'Eurojust.

Dans plusieurs parlements, la communication avec Europol et Eurojust est plutôt indirecte, **établie par le gouvernement national qui est politiquement responsable** devant le Parlement pour ces deux organisations exécutives (par exemple, le *Sénat* et la *Chambre des Représentants* belges, le *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens). Dans certains parlements nationaux, les membres de leurs commissions spécialisées, par exemple, ont la possibilité en général de prendre contact, de leur propre initiative, avec leurs membres nationaux respectifs d'Eurojust ou avec les agents de liaison d'Europol pour des enquêtes définies.

Toutefois, peu de parlements ont été capables de développer des **contacts plus réguliers et plus nombreux**. Dans le cas de l'*Assembleia da República* portugaise, sa commission des affaires constitutionnelles, des droits, libertés et garanties évalue depuis 2007 les rapports annuels d'Eurojust. À partir de 2008, cette commission a également organisé, conjointement avec la commission des affaires européennes, des réunions avec M. José Luis Lopes da MOTA, membre national portugais d'Eurojust et actuel Président du Collège d'Eurojust, sur les activités d'Eurojust et sur l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

⁵ Voir le chapitre 5 du rapport de la *House of Commons: Subsidiarité, Parlements nationaux et traité de Lisbonne* (33^{ème} rapport de 2007-08, SC 563) et le rapport de la *House of Lords: EUROPOL: coordination de la lutte contre la criminalité grave et organisée* (29^{ème} rapport, session 2007-08, document 183, publié le 12 novembre 2008).

Le Parlement européen a développé un système de communication directe avec les deux organisations. Les dirigeants d'Europol et d'Eurojust ont été invités à participer aux réunions ou auditions de commission. Ils présentent également les rapports, récemment adoptés par leurs organisations, à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, comme le rapport annuel d'Eurojust ou le rapport d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme (rapport TE-SAT). En outre, ces organisations ont reçu la visite des membres des délégations et des contacts au niveau de l'administration ont été établis.

1.4 Coopération en vue de l'évaluation d'Eurojust et du contrôle d'Europol dans le cadre du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne⁶ prévoit que les parlements nationaux et le Parlement européen seront impliqués dans l'évaluation des activités d'Eurojust et que le Parlement européen conjointement avec les parlements nationaux examinent les activités d'Europol.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») prévoit dans sa version consolidée que sur la base d'une proposition de la Commission européenne et dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Parlement européen et le Conseil adoptent un règlement qui, entre autres, "fixera les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à **l'évaluation des activités d'Eurojust**" (article 85 du TFUE) et "fixera les modalités de **contrôle des activités d'Europol** par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux"(article 88 du TFUE).

Dans la mesure où la ratification du traité de Lisbonne n'est pas encore achevée, il est difficile de répondre à la question savoir comment les parlements nationaux pourraient coopérer ensemble et avec le Parlement européen dans ce domaine. Il n'est donc pas surprenant que pour le moment, de nombreux parlements **ont mis cette question de côté** (par exemple le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, le *Sénat* belge, le *Folketing* danois, le *Bundestag* allemand), avec l'intention de la soulever à nouveau une fois la ratification achevée. D'autres parlements sont en train d'examiner les implications de ces dispositions pour leurs parlements.

Néanmoins, de nombreuses réponses au questionnaire sur lesquelles est fondé le présent rapport, révèlent des idées et des suggestions ou – tout aussi important – des points de préoccupations essentiels et des difficultés potentielles qui devraient être abordés dans le cadre de toute solution future.

En vue de l'élaboration et l'adoption de la réglementation prévue aux articles 85 et 88 du TFUE, plusieurs parlements nationaux ont fait savoir qu'ils **s'attendent à être consultés par les institutions de l'UE** sur les projets de réglementation et au cours du processus de leur adoption. Selon la *House of Commons* du Royaume-Uni, un délai raisonnable devrait être accordé aux parlements nationaux pour se consulter mutuellement au sein de la COSAC et préparer leurs commentaires. De même, la *House of Commons* a soulevé un certain nombre de questions qui intéressent tous les parlements, par exemple celle concernant des éventuelles

⁶ Voir Art. 85 du TFUE (ex-Art. 31 TUE) et Art. 88 du TFUE (ex-Art. 30 TUE), Journal officiel de l'Union européenne, C 115/81 du 9.5.2008.

implications constitutionnelles de la réglementation, l'objet de l'évaluation ou du contrôle et son suivi, ou les questions d'ordre pratique et organisationnel.

En ce qui concerne la **forme concrète de la coopération** dans ces domaines, plusieurs suggestions ont été faites. Elles vont de **l'utilisation des réunions interparlementaires existantes** (par exemple, l'*Eduskunta* finlandais), de la création d'une **commission mixte composée de députés des parlements nationaux et du Parlement européen** (par exemple, le *Sénat* français) jusqu'au **renforcement du rôle de la COSAC** (voir plus loin dans le chapitre 1.5.), ou à leur combinaison.

Actuellement, la **plupart des propositions détaillées s'appuient sur les formes de coopération déjà existantes**. Dans ce contexte, un nombre considérable de parlements (par exemple, la *Chambre des Représentants* belge, l'*Eduskunta* finlandais, l'*Assemblée nationale* française, le *Vouli Ton Ellinon* grec, les *Houses of Oireachtais* irlandaises, le *Seima* letton, le *Državni svet* slovène) a indiqué que soit les **réunions des commissions (JCM)** soit les **réunions interparlementaires (JPM)** pourraient être considérées comme moyens possibles pour parvenir à une coopération efficace entre les parlements. Cette position s'explique également par la volonté d'éviter une autre nouvelle forme de coopération interparlementaire. Dans ce contexte, il apparaît qu'un certain nombre de parlements nationaux (à savoir l'*Assemblée nationale* française, le *Seimas* lituanien, la *House of Lords* du Royaume-Uni) compte sur le Parlement européen pour avancer des idées sur les formes de coopération spécifiques avec les parlements nationaux, y compris en recourant aux forums déjà existants.

Quelle que soit la forme de la coopération interparlementaire, les parlements sont en général d'accord pour dire que les réunions devraient avoir une **périodicité clairement définie**. Le plus souvent, il a été suggéré de se réunir au moins **une fois par an** pour discuter des questions d'Europol et d'Eurojust.

Le Parlement européen a estimé, dans sa résolution du 25 septembre 2009, qu'un **mécanisme de suivi permanent** devrait être établi, associant le Parlement européen et les parlements nationaux, non seulement pour ce qui concerne les activités d'Europol et d'Eurojust, mais également pour les questions liées à Schengen, à la migration et l'asile. En outre, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a proposé de maintenir la pratique d'un débat annuel avec les parlements nationaux sur les questions liées à l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice, qui devrait être préparé grâce à des consultations préalables avec les parlements nationaux et être accompagné de la participation directe des rapporteurs des parlements nationaux aux propositions législatives en la matière.

Outre les formes spécifiques de coopération où les députés des parlements nationaux et du Parlement européen se rencontrent directement, un grand nombre de parlements a souligné l'importance de l'intensification de l'échange d'informations dans ce domaine. De nombreux parlements ont indiqué que le réseau IPEX pourrait jouer un rôle déterminant dans ce contexte, à condition que les informations soient accessibles à tous les parlements⁷. Par ailleurs, les *House of Oireachtas* irlandaises ont suggéré que le Parlement européen et ses

⁷ L'accès aux informations est directement lié à la mise à disposition des informations sur le contrôle par les parlements nationaux dans plusieurs langues. Au cours de leur réunion les 20-21 juin 2008 à Lisbonne, les Présidents des parlements de l'UE ont encouragé «les parlements nationaux à y inclure, en anglais ou en français et dans d'autres langues, les résumés des décisions importantes et relatives aux procédures de contrôle interne qui ont été pratiquées ». Cette demande des Présidents est actuellement loin d'être mise en œuvre et limite considérablement l'accès aux informations sur l'IPEX.

commissions compétentes « devraient être encouragés à partager systématiquement » les rapports pertinents avec les parlements nationaux.

La conférence des Présidents des parlements de l'UE de juin 2008 à Lisbonne a également encouragé les parlements nationaux à publier sur le site IPEX, en anglais ou en français et dans d'autres langues, les résumés des décisions importantes, ainsi que les procédures de contrôle interne, qui ont été pratiquées.

1.5 Rôle de la COSAC dans l'évaluation d'Eurojust et le contrôle des activités d'Europol

Il existe une **grande diversité de vues** sur le rôle que pourrait éventuellement jouer la COSAC en ce qui concerne la future évaluation d'Eurojust et l'examen des activités d'Europol. Cela démontre la divergence de vues entre les différents parlements en ce qui concerne le caractère général de la COSAC et le périmètre et l'intensité de ses activités, et cela reflète aussi les difficultés actuelles pour traiter des questions relatives à Eurojust et Europol.

Un certain nombre de parlements (par exemple le *Nationalrat* et le *Bundesrat* autrichiens, la *Poslanecká sněmovna* tchèque, le *Vouli Antiprosopon* chypriote, le *Bundesrat* allemand, le *Sejm* polonais, l'*Eerste* et la *Tweede Kamer* néerlandaise et l'*Országgyűlés* hongrois, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise) a déclaré que la **COSAC pourrait servir de forum** pour discuter, partager des idées et échanger les informations ainsi que les meilleures pratiques concernant ces deux questions. Selon le *Vouli Antiprosopon* chypriote, les réunions de la COSAC pourraient se concentrer sur la **formulation de lignes directrices, de recommandations et de normes communes sur la façon d'effectuer le contrôle parlementaire** des activités de ces deux organisations.

Certains parlements ont exprimé l'avis que de tels débats (y compris l'analyse des rapports annuels d'Europol et d'Eurojust) devraient avoir lieu **une fois par an** au sein de la COSAC (par exemple, le *Folketing* danois, les *Houses of the Oireachtais* irlandaises, le *Seimas* lituanien, le *Saeima* letton). D'autres (par exemple le *Senát* tchèque et le *Vouli Antiprosopon* chypriote) ont suggéré en outre que le directeur d'Europol, ainsi que le Président du Collège d'Eurojust, devraient être invités à participer à ces délibérations pour fournir des informations sur les activités de leurs organisations respectives au cours de l'année en cours et celles prévues pour l'année suivante. Selon le *Narodno Sabranie* bulgare, les dirigeants de ces deux organisations devraient être invités tous les deux ans aux audiences de la COSAC.

En outre, certains parlements ont considéré que **l'évaluation d'Eurojust et le contrôle des activités d'Europol devraient régulièrement figurer à l'ordre du jour des réunions de la COSAC** (par exemple, les deux chambres du Parlement italien, l'*Assemblée Nationale* française, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, le *Riigikogu* estonien, la *Národná Rada* slovaque). Selon la *Chambre des Représentants* belge, les réunions de la COSAC pourraient également jouer un rôle d'alerte en attirant l'attention sur les éventuels aspects problématiques des activités d'Europol et d'Eurojust. En outre, le *Sénat* français a rappelé que le traité de Lisbonne prévoit dans son protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, la possibilité pour la COSAC d'« organiser également des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers».

Nonobstant ce qui précède, certains parlements ont exprimé des **doutes sur le rôle de la COSAC dans l'évaluation d'Eurojust et le contrôle des activités d'Europol** (par exemple, le *Sénat* belge, l'*Eduskunta* finlandais, le *Vouli Ton Ellinon* grec). Certaines de ces préoccupations sont liées à **l'impact potentiel sur l'ordre du jour et l'organisation actuels de la COSAC** et à la question de la compétence de la COSAC pour traiter des points qui sont en fait **l'affaire de commissions spécialisées** (par exemple, l'*Assemblée Nationale* française). Dans le même sens, le *Parlement européen* estime que le contrôle et l'évaluation d'Europol/d'Eurojust devraient plutôt être laissés aux commissions spécialisées compétentes. De l'avis du Parlement européen, les activités d'Eurojust et d'Europol **devraient être discutées au sein de la COSAC** à chaque fois qu'un débat de fond est possible et nécessaire, **sans anticiper l'examen et l'évaluation** des activités de ces deux organisations par chacun des parlements.

Chapitre 2: Rôle des parlements de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde

Que ce soit dans l'Union européenne ou dans le monde, les parlements sont d'importants gardiens et promoteurs des droits de l'homme et des normes démocratiques. Puisque l'UE est un système de référence pour de nombreux pays, son rôle de gardien et promoteur des droits de l'homme a été renforcé.

Ce chapitre présente tout d'abord une vue d'ensemble des structures et systèmes mis en place et utilisés au sein des parlements de l'Union européenne pour traiter de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. Ensuite, il met en lumière des exemples de bonnes pratiques, les instruments et les critères de sélection utilisés pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie dans le monde.

L'article 6/1 du traité UE stipule que:

"L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres."

2.1. Structures mises en place par les parlements pour traiter les questions relatives à la promotion des droits de l'homme et à la démocratie

2.1.1. Commissions traitant des questions relatives aux droits de l'homme

Dans la majorité des parlements, les droits de l'homme sont traités par plusieurs commissions, en fonction des cas spécifiques. Ainsi, les commissions des affaires constitutionnelles (dans 9 cas), les commissions des affaires juridiques (dans 8 cas) et/ou les commissions de la justice (dans 5 cas), sont le plus souvent compétentes pour les questions des droits de l'homme au niveau interne, tandis que les commissions des affaires étrangères (dans 23 cas) s'occupent surtout de l'aspect international de cette question. Certains parlements ont créé des **commissions spécialisées sur les droits de l'homme** (dans 17 cas) ou des **sous-commissions des droits de l'homme** (dans 3 cas, toutes ces commissions ont été créées sous les commissions des affaires étrangères). Les commissions des affaires européennes (dans 7 cas), les commissions sur l'égalité des chances (dans 2 cas), ou les délégations pour la coopération parlementaire (dans 3 cas), ont également été mentionnées par les parlements.

Le rôle de ces commissions dans le cadre des questions relatives aux droits de l'homme s'exerce généralement à travers l'organisation de débats ou la publication des rapports (voir ci-dessous points 2.1.2 et 2.1.3).

2.1.2. Débats sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde

La plupart des parlements indiquent avoir des débats sur l'état actuel des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde, que ce soit **régulièrement** (dans 16 cas) ou sur une base **ad hoc** (dans 17 cas).

Parmi les réponses, le **Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme**⁸ a été cité quatre fois en tant que base de la discussion parlementaire (le Parlement européen, la *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica* italiens et le *Bundestag* allemand) et les **rapports sur les activités du Conseil de l'Europe** ont été cités trois fois (par le *Bundesrat* allemand, l'*Assembleia de la República* portugaise et la *Tweede Kamer* néerlandaise). Le *Senát* tchèque et la *Tweede Kamer* néerlandaise ont également mentionné un débat qui a lieu avant le "Conseil Affaires générales et relations extérieures" (CAGRE).

Dans l'*Eduskunta* finlandais, les questions des droits de l'homme sont considérées comme étant transversales. C'est pourquoi ces questions, ainsi que les questions relatives à la démocratie dans le monde, sont souvent discutées dans le cadre de débats généraux, surtout au sujet de la ratification d'accords multilatéraux ou bilatéraux.

Les **débats** ont lieu soit au cours des sessions plénières (par exemple, le Parlement européen ou le *Riigikogu* estonien) ou, **plus souvent, au sein des commissions compétentes**. La fréquence des débats dépend surtout de l'actualité internationale (par exemple la situation dans les Balkans occidentaux, en Biélorussie, en Géorgie, dans la bande de Gaza, au Tibet etc.) ou de la volonté des parlements.

2.1.3. Résolutions et rapports sur les situations critiques des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde

Aucun exemple de résolution adoptée dans ce domaine par le parlement et engageant juridiquement un gouvernement n'a été donné. Toutefois, les parlements peuvent adopter - et généralement adoptent - des résolutions ou des recommandations dans le but d'**attirer l'attention du gouvernement sur les situations critiques des droits de l'homme et de la démocratie**, et peuvent **prendre des positions** vis-à-vis des États où les droits de l'homme et la démocratie sont en danger. Par exemple, l'*Assembleia de República* portugaise, le *Seimas* lituanien, les deux Chambres du Parlement italien ou le *Senát* tchèque ont indiqué de nombreux exemples de telles résolutions.

En ce qui concerne la publication de rapports, seuls quelques exemples ont été donnés. Le Parlement européen publie son rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde⁹, de même que la commission des affaires étrangères de la *House of Commons* du Royaume-Uni publie un rapport annuel sur les questions des droits de l'homme, auquel le gouvernement est tenu de répondre. La commission des affaires étrangères du Parlement suédois (*Riksdag*) présente chaque année des rapports de commission sur la question des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde, dans lesquels des recommandations pour le gouvernement peuvent être incluses.

⁸ <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=970&lang=en>

⁹ http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/annual_reports.htm

Outre les rapports parlementaires, les rapports élaborés en dehors des parlements servent également de base aux discussions. Ces rapports sont généralement publiés par les gouvernements (par exemple, le gouvernement finlandais présente à l'*Eduskunta*, une fois durant son mandat, un Livre blanc sur les questions des droits de l'homme, la *Národná rada* slovaque examine le rapport du gouvernement sur la politique étrangère de l'année précédente et le rapport sur les priorités pour l'année suivante, y compris les questions des droits de l'homme, ou la *Poslanecká sněmovna* tchèque indique que le gouvernement est chargé de présenter un rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie à la Commission des pétitions) ou par d'autres organisations internationales (voir 2.1.2.).

2.2. Contrôle parlementaire dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie

2.2.1. Contrôle du gouvernement

Suivant le principe de la **séparation des pouvoirs**, le gouvernement négocie et conclut des accords internationaux et le **Parlement exerce son contrôle**. Pour rendre ce contrôle efficace, les parlements ont mis en place des structures et des procédures conformément à leur constitution.

La plupart des parlements n'ont pas de procédure pour contrôler le gouvernement dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie, mais ils peuvent utiliser tous les instruments disponibles conformément à leurs règles de procédure : questions orales et écrites, auditions de ministres, débats spécifiques, demandes d'information, etc. Ces mesures peuvent être utilisées comme source d'information par le Parlement et permettent un échange de vues plus direct avec le gouvernement qui est en principe responsable devant le Parlement. Le poids de ces mesures augmente naturellement dans les cas où une procédure de ratification parlementaire est prévue.

Une communication institutionnalisée et continue entre le gouvernement et le parlement (à titre d'exemple, la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire du *Bundestag* allemand n'est pas une commission législative, mais est en contact permanent avec le gouvernement, et exerce son contrôle parlementaire par exemple en invitant régulièrement les membres du gouvernement à ses séances), un contrôle étroit du financement (par exemple, la *House of Commons* du Royaume-Uni décide de l'ensemble du financement pour le ministère britannique des Affaires étrangères (FCO), et pour le ministère du développement international) ou des enquêtes *ad hoc* (par exemple, les commissions traitant des droits de l'homme au sein de la *Camera Deputaţilor* et du *Senatul* en Roumanie peuvent ouvrir une enquête parlementaire en ce qui concerne l'activité de tout ministère ou toute autre autorité publique) pourraient être considérés comme des mesures pour un contrôle plus efficace des gouvernements.

La *Chambre des Représentants* belge a attiré l'attention sur la possibilité de contrôler la politique de son gouvernement **par l'intermédiaire de plates-formes plus larges** telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM).

2.2.2. Suivi de l'état actuel des droits de l'homme et de la démocratie avant de conclure un accord

L'évaluation des normes dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie fait régulièrement partie de la discussion parlementaire générale avant la conclusion d'un accord avec un pays tiers car ces sujets sont sensibles pour les parlementaires. Par conséquent, les gouvernements peuvent anticiper cet intérêt et soumettre ces informations en même temps que le document d'information ou la note explicative sur le projet de loi à ratifier. C'est souvent ainsi que les parlements obtiennent ces informations, même si les gouvernements n'ont pas d'obligation spécifique de le faire. Une exception à ce principe est par exemple le gouvernement belge qui a une obligation formelle de présenter à la *Chambre des Représentants* un rapport sur l'état des droits de l'homme dans le cas de 18 pays avec lesquels la Belgique a établi une coopération bilatérale (aide au développement).

Dans le cas où les informations ne peuvent pas être obtenues de cette manière, il existe encore des procédures régulières du contrôle parlementaire du gouvernement qui peuvent être utilisées afin d'obtenir les informations nécessaires (voir ci-dessus 2.2.1.).

Comme le gouvernement est censé connaître le mieux possible la situation dans le pays donné, il est de toute évidence la principale source d'information. Néanmoins, les parlements sont ouverts à toute autre information.

Ces sources d'information complémentaires sont, par exemple, des débats parlementaires sur les droits de l'homme et la démocratie (voir 2.1.2.), des rapports publiés ou discutés au sein du Parlement (voir 2.1.3.), des missions d'enquête (par exemple, le *Sénat* français peut lancer une mission d'enquête servant de base à un document de référence), des visites ou une évaluation préliminaire des commissions spécialisées sur une demande de la commission principale (par exemple, le *Senato della Repubblica* italien indique qu'avant qu'un accord avec un pays tiers ne soit ratifié, sa commission des droits de l'homme est appelée à donner son avis ; de même, la commission mixte des droits de l'homme de la *House of Commons* et de la *House of Lords* fait un rapport sur les répercussions sur les droits de l'homme de tout projet de loi du gouvernement qui doit être adopté par le Parlement).

2.2.3. Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de la CE avec les pays tiers

Beaucoup de parlements de l'UE considèrent le respect de normes relatives aux droits de l'homme dans les pays tiers, ou du moins la volonté de s'améliorer à cet égard, comme une condition préalable à la poursuite de la coopération avec ces pays.

L'un des moyens possibles d'influer, après l'entrée en vigueur d'un accord, sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques est d'y **inclure une clause de suspension relative aux droits de l'homme et à la démocratie**, conditionnant l'application de l'accord au respect des droits de l'homme dans le pays en question. Ces clauses de suspension peuvent être activées à chaque fois que leurs dispositions ne sont pas respectées. Ainsi, lorsque la clause est violée, l'accord peut être suspendu voire résilié.

Ces **clauses de suspension relatives aux droits de l'homme et à la démocratie** pourraient devenir un instrument efficace de promotion du respect des droits de l'homme et de la démocratie. Au départ, ces clauses ont été considérées comme une déclaration non contraignante plutôt qu'un instrument efficace ; c'est la raison pour laquelle une évolution s'est faite avec une reformulation progressive de ces clauses.

Les clauses de suspension, qui conditionnent l'application des accords entre la CE et les pays tiers au respect des droits de l'homme, sont utilisées depuis la signature de la convention de Lomé avec les pays ACP¹⁰ et sont devenues des **clauses type des accords entre la CE et les pays tiers**. La spécificité de cette approche réside dans l'importance accordée aux considérations sociales et politiques, par exemple **en encourageant la démocratisation et le respect des droits de l'homme**.

Les clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie sont, conformément aux art. 177/2 et 181 A du traité CE¹¹, progressivement intégrées dans les accords d'association de la CE, les accords commerciaux et les accords de partenariat.

La majorité des parlements saluent et soutiennent explicitement l'insertion des clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords entre la CE et les pays tiers. La *Camera dei Deputati* et le *Senato della Repubblica* italiens mentionnent une tendance à l'insertion de clauses de suspension dans leurs propres accords internationaux. En revanche, l'*Assemblée nationale* française soutient la clause en principe, mais précise que l'application de ces clauses est loin d'être idéale. L'*Eerste Kamer* néerlandaise est également favorable aux clauses suspensives mais estime que l'UE devrait utiliser davantage de connaissances, d'expériences et d'instruments du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État du droit.

Aucun parlement n'a pris une position négative sur l'utilisation des clauses de suspension. Cependant, certains parlements ont déclaré ne pas avoir discuté de cette question spécifique ou ne pas avoir de position officielle à ce sujet pour le moment.

2.3. Participation des parlements dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie

Les institutions de l'UE et les gouvernements des États membres de l'UE ne sont pas les seuls à avoir un rôle à jouer dans les projets visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie. Le résultat du document de stratégie 2007-2010 relatif à l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)¹² souligne ainsi qu'il y a une acceptation générale de la nécessité de l'«**appropriation locale**» **du développement et du**

¹⁰ Les pays ACP (groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) sont les pays signataires de la Convention de Lomé avec la Commission européenne. La première Convention de Lomé a été signée à Lomé (Togo) en 1975.

¹¹ Article 177

"2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales."

Article 181 A

"1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, et notamment de celles du titre XX, la Communauté mène, dans le cadre de ses compétences, des actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers. Ces actions sont complémentaires de celles qui sont menées par les États membres et cohérentes avec la politique de développement de la Communauté.

La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales."

¹² http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/a17/flyer.pdf

processus de démocratisation qui devrait impliquer les institutions publiques des pays tiers concernés. Il serait difficile d'y arriver si les relations avec les pays partenaires ne se limitaient qu'aux contacts entre gouvernements.

2.3.1. Projets et initiatives visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie

Les discussions, les auditions, les conférences sur les droits de l'homme et la démocratie sont les moyens souvent utilisés par les parlements pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie. D'autres formes possibles sont les visites d'étude ou les séminaires dédiés représentants des parlements de l'UE et/ou ceux des pays tiers, qui permettent une interaction plus grande entre les participants.

La majorité des parlements expriment leur soutien aux projets visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie dans les pays tiers. Même si certains parlements n'ont pas encore d'expérience en la matière, ils se réfèrent aux initiatives individuelles de leurs députés. Les activités des parlements dans ce domaine sont naturellement influencées par leurs préférences géographiques¹³ et varient selon le type d'activité ou les partenaires avec lesquels ils coopèrent.

Quelques exemples intéressants de projets et d'initiatives: l'initiative du *Bundestag* allemand appelée "Les parlementaires protègent les parlementaires"¹⁴; la création par le *Senát* tchèque de sa nouvelle commission permanente pour la promotion de la démocratie dans le monde chargée de soutenir directement la démocratie en dehors de l'UE; le "Centre de formation des parlementaires de l'Europe du Sud-Est" de la *Camera dei Deputati* italienne qui a été initié par le Président de cette chambre, le Président de l'Assemblée albanaise et le chancelier de l'Université de Tirana; l'accord de longue date du *Folketing* danois avec son ministère des affaires étrangères sur l'aide parlementaire aux démocraties nouvelles et émergentes; le groupe spécial des droits de l'homme de l'*Eduskunta* finlandais qui travaille activement au rapprochement des activités de l'*Eduskunta* et du Conseil de l'Europe ainsi que de l'Organisation des Nations Unies; l'Institution pour la démocratie et le parlementarisme du *Vouli ton Ellinon* grec qui a pour le principal objectif de promouvoir les valeurs de la démocratie parlementaire par l'organisation de conférences, d'expositions et l'édition de livres.

Pour obtenir plus d'exemples concrets, veuillez consulter l'annexe au présent rapport, contenant les réponses des parlements. Les parlements avaient aussi la possibilité de présenter leurs projets et initiatives par l'intermédiaire de l'**enquête IPEX** qui est disponible sur son site Internet¹⁵.

2.3.1.1. Coopération avec le Conseil de l'Europe

¹³ Par exemple, par l'intermédiaire de leur « *Overseas Office* », la *House of Lords* et la *House of Commons* britanniques contribuent à une série de programmes et d'initiatives à travers le monde, avec un fort intérêt pour les pays du Commonwealth.

¹⁴ http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/a17/flyer.pdf

¹⁵ http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/NEDs/survey_latestversion_3_3_09.pdf

Un certain nombre de parlements ont mis l'accent sur leur coopération avec le Conseil de l'Europe¹⁶ (14 cas), en se référant aux initiatives et projets liés aux activités du Conseil de l'Europe. Cela s'explique, premièrement, par l'adhésion de tous les États membres de l'UE au Conseil de l'Europe qui regroupe également les pays appartenant au voisinage proche de l'Union et, deuxièmement, par le fait que le Conseil de l'Europe préconise la protection des droits de l'homme, la démocratie pluraliste, l'État de droit et le développement des principes de la démocratie fondés sur la Convention européenne des droits de l'homme. Plus précisément, la participation active à la Campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes¹⁷ a été mentionnée à maintes reprises dans les réponses des parlements. Le Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie¹⁸ a également été mentionné (le *Sejm* polonais).

La délégation de l'*Eerste Kamer* néerlandaise, par exemple, a proposé de profiter du 60^e anniversaire du Conseil de l'Europe¹⁹ et du 50^e anniversaire de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg²⁰ pour réaffirmer le renforcement de la coopération visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie au sein du Conseil de l'Europe. En outre, le *Bundesrat* allemand a déjà fait valoir à plusieurs reprises que des améliorations sont nécessaires pour s'assurer que le travail de la Cour européenne des droits de l'homme soit plus efficace.

2.3.1.2. Coopération interparlementaire et coopération avec d'autres organisations

Tout d'abord, l'UE joue sans aucun doute un rôle important dans la région en raison de son rôle de coordination, son investissement dans des campagnes d'information et son soutien à la coopération interparlementaire.

En outre, dans le cadre de la coopération interparlementaire, la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne a lancé un projet d'assistance aux parlements des démocraties nouvelles et émergentes, visant à promouvoir la coopération entre les parlements de l'UE et les institutions de l'UE, plus particulièrement avec la Commission européenne²¹.

Certains parlements s'investissent également dans l'institutionnalisation de cette coopération (par exemple, le *Vouli ton Ellnion* grec a mis en place une institution pour la démocratie et le parlementarisme dans le but de promouvoir les valeurs de la démocratie parlementaire, et le *Seimas* lituanien a créé le Centre pour la coopération parlementaire avec comme objectif de partager l'expérience lituanienne en matière d'intégration européenne et de réformes démocratiques avec le personnel et les parlementaires des pays qui aspirent à des réformes démocratiques).

Certains parlements nationaux ont également souligné leur participation à des programmes organisés par exemple par l'Organisation des Nations Unies²², l'Organisation pour la sécurité

¹⁶ http://www.coe.int/T/E/Com/about_coe/

¹⁷ http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Closingconference_en.asp

¹⁸ http://www.coe.int/T/E/Integrated_Projects/Democracy/

¹⁹ Le Conseil de l'Europe a été créé le **5 mai 1949** par le traité de Londres.

²⁰ La Cour européenne des droits de l'homme a été créée par le Conseil le **18 septembre 1959** à Strasbourg.

²¹ Cf. Conclusions de la Conférence des Présidents des parlements de l'UE, Bratislava, le 27 mai 2007:

<http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/c92ab674/EUSC%20Conclusions%2026.5.07.pdf>

²² <http://www.osce.org/activities/>

et la coopération en Europe²³, ou par l'Union interparlementaire²⁴. Certains parlements ont également signalé qu'eux-mêmes ou leurs députés coopèrent avec des organisations non-gouvernementales ou avec d'autres institutions, en général en fonction de leurs préférences, soit géographique²⁵ ou selon l'activité²⁶.

De nombreux parlements participent également, en coopération avec ces organisations, soit sur une base régulière ou de façon *ad hoc*, à des **missions d'observation électorale** dans les pays tiers. Outre les activités et la coopération dans les assemblées parlementaires de plusieurs organisations internationales, des **groupes d'amitié** ont été établis au sein des parlements en vue de créer des forums parlementaires visant à promouvoir les relations internationales. Les groupes d'amitié, qui s'inscrivent dans le concept de la diplomatie parlementaire, permettent aux parlementaires de partager des informations d'intérêt commun.

2.3.2. Critères appliqués par les parlements dans la sélection d'initiatives et de projets de promotion des droits de l'homme

Il est évident que les procédures et les critères de sélection des initiatives et des projets visant à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie diffèrent d'un parlement à l'autre. Certains critères, tels que l'efficacité, l'impact sur la démocratie et sur les normes relatives aux droits de l'homme, ainsi que l'orientation régionale en fonction des priorités extérieures, peuvent être déduits à partir des réponses données. Par ailleurs, la plupart des parlements n'a pas fixé de critères formels ou n'a pas été en mesure de fournir des informations précises. Cependant, les critères énumérés démontrent une tendance vers une certaine flexibilité dans la pratique, afin de satisfaire les besoins concrets.

²³ Par exemple, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) soutient actuellement un programme dans trois parlements dans le monde afin de chercher «des institutions parlementaires solides qui sont cruciales pour l'établissement et la consolidation de la démocratie car elles permettent aux gens ordinaires de participer aux politiques qui façonnent leur vie".

<http://www.undp.org/publications/annualreport2008/downloads.shtml>

La *Camera dei Deputati* italienne a mentionné son partenariat avec le Département des affaires économiques et sociales (UNDESA) de l'Organisation des Nations Unies appelé «Renforcement des systèmes d'information des Parlements en Afrique» et ciblés sur certains pays africains (www.ictparliament.org).

²⁴ <http://www.ipu.org/english/home.htm>

²⁵ Les Balkans Orientaux, l'Ukraine ou la Moldavie ont été mentionnés le plus souvent.

²⁶ Par exemple, le *Senato della Repubblica* italien s'engage pleinement dans le soutien des programmes de lutte contre la peine de mort et, là où l'exécution de cette peine est probable, les Sénateurs interviennent activement sur place.

Chapitre 3: Représentants des parlements nationaux auprès de l'UE

Actuellement, les parlements nationaux de 24 Etats membres sur 27 ont un ou plusieurs fonctionnaires basés en permanence à Bruxelles. Leurs missions et leurs compétences sont très variables.

Ce chapitre vise à examiner les attentes des parlements nationaux par rapport à leurs représentants (en se focalisant sur le contenu de leur travail et leur rôle), et leurs projets dans ce domaine.

Ce chapitre passe également en revue la multiplicité des modes de désignation des représentants des parlements nationaux à Bruxelles. Le chapitre dresse une comparaison de pratiques existantes quant à la durée du mandat, aux fonctions principales, à la responsabilité, à l'obligation de rendre compte au parlement de nomination, aux relations avec la représentation permanente auprès de l'UE de l'Etat membre en question, et autres aspects de cet ordre relatifs aux fonctions du représentant. Le chapitre examine également les raisons spécifiques qui sous-tendent les différentes pratiques des parlements nationaux.

Fondé sur les informations soumises par les parlements nationaux, ce chapitre vise à donner un aperçu des bonnes pratiques et des procédures des parlements nationaux dans ce domaine.

3.1. Introduction

En 1991, **M. Peter Juul LARSEN**, fonctionnaire du *Folketing* danois, devient le **premier représentant d'un parlement national auprès de l'EU** à Bruxelles. En 1995, l'*Eduskunta* finlandais est le deuxième parlement à envoyer un représentant à Bruxelles ; en 1998 c'est au tour de la *Camera dei Deputati* italienne ; en 1999 du *Sénat* français et de la *House of Commons* britannique. Depuis le milieu des années 1990, les représentants sont accueillis par le Parlement européen. Avec l'élargissement de l'UE en 2004 et 2007, le nombre de représentants des parlements nationaux auprès de l'UE monte en flèche.

A l'heure actuelle, les parlements nationaux **de 24 Etats membres sur 27 ont un ou plusieurs fonctionnaires qui sont basés en permanence** au Parlement européen à **Bruxelles**²⁷. Cinq parlements bicaméraux: belge, tchèque, français, polonais et britannique, ont deux représentants, un pour chacune des deux chambres ; trois parlements bicaméraux, à savoir autrichien, irlandais et néerlandais, ont nommé un seul représentant, tandis que dans trois autres cas, les parlements bicaméraux n'ont désigné de représentant que pour le compte de leur chambre basse. C'est le cas du *Bundestag* allemand, de la *Camera Deputatilor* roumaine et du *Državni zbor* slovène. La *Camera dei Deputati* italienne dispose de 5 fonctionnaires qui exercent la fonction de représentant. Ils sont présents par rotation, sur une base hebdomadaire. Ainsi, en ce moment, **33 parlements nationaux ou chambres sur 40** comptent au total **33 représentants** à Bruxelles. L'accroissement rapide du nombre de représentants des parlements nationaux auprès de l'UE illustre l'attention grandissante que les parlements nationaux accordent aux affaires communautaires.

²⁷ A l'heure actuelle, le Parlement maltais, le Parlement slovaque, le Parlement espagnol ainsi que le *Bundsrat* allemand, le *Senatu* roumain et le *Državni svet* slovène n'ont pas de représentant à Bruxelles.

3.2. Motifs de la décision d'envoyer un représentant permanent à l'UE

Les parlements nationaux citent toute une série de raisons pour lesquelles ils ont décidé d'envoyer leurs représentants à Bruxelles. Par exemple, en 1995, la raison principale pour l'*Eduskunta* finlandais était le problème récurrent d'accès aux documents de l'UE. Par conséquent, la justification principale pour le maintien du poste est le fait que le représentant d'*Eduskunta* doit rendre compte à l'instance qui l'a délégué et que l'on considère que la présence physique du représentant du parlement à Bruxelles revêt une signification politique générale.

En 1998, la *House of Commons* britannique considérait qu'il était d'un « grand intérêt potentiel » d'établir un bureau à Bruxelles qui, selon son avis, « ne devrait être ni une simple boîte aux lettres, ni un bureau de protocole majestueux. En aucun cas, il ne s'agirait d'un doublon de l'UKREP²⁸: son objectif premier doit être d'agir comme un avant-poste d'observation pour la Chambre, être les yeux et les oreilles de la Commission de législation européenne qui agit pour le compte de la Chambre. »²⁹

En 1999, le *Sénat* français a décidé de mettre en place un bureau administratif permanent à Bruxelles de façon à avoir accès à « une information rapide et complète à tous les niveaux sur les sujets débattus à Bruxelles » et « être en mesure d'intervenir "en amont" du processus de décision européen, pour que la position du *Sénat* français puisse être exprimée le plus rapidement possible, avant que le processus décisionnel soit trop engagé » pour ainsi « alerter les autorités de l'UE sur les inquiétudes des citoyens français ».

Parmi les **objectifs** qui président à l'envoi d'un représentant permanent à Bruxelles, les parlements nationaux mettent en évidence les objectifs suivants:

- **suivre et rendre compte** - dès son commencement - **du processus de prise de décisions au sein de l'UE** et des autres évolutions à Bruxelles afin d'accroître le contrôle démocratique et l'influence politique sur la prise de décisions au sein de l'UE ;
- **fournir des informations rapides, diversifiées et mises à jour** sur les questions communautaires, et faciliter ainsi le travail des parlements nationaux sur les sujets à caractère européens, plus particulièrement en ce qui concerne les procédures de contrôle;
- communiquer **les informations sur la façon dont les parlements nationaux traitent** les questions de l'UE ;
- aider à la **préparation la présidence de l'UE**, en particulier dans la perspective de la participation au secrétariat de la COSAC pendant 18 mois ;
- contribuer aux relations officielles et à la **coopération directe** entre les parlements nationaux et les **institutions de l'UE**, y compris le Parlement européen;
- organiser **les visites des membres du parlement** et des fonctionnaires parlementaires au sein des institutions de l'UE et leur apporter un soutien supplémentaire lorsqu'ils participent à des événements interparlementaires ;
- développer les relations de travail entre les parlements nationaux à travers la **mise en réseau et l'échange d'informations** par le biais de leurs représentants permanents à Bruxelles, notamment en vue du rôle renforcé des parlements nationaux envisagé dans le Traité de Lisbonne ;

²⁸ La Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE.

²⁹ HC 791, 1997-1998, par 42.

- faciliter le **développement de carrières** pour les fonctionnaires parlementaires.

3.3. Titres des représentants

Les **titres** des représentants des parlements nationaux à Bruxelles **varient largement**. Les titres peuvent être divisés en trois groupes, selon l'affectation des représentants à l'Union européenne, aux institutions de l'Union européenne ou au Parlement européen.

La plus grande partie des parlements et des chambres (13 sur 33) ont opté pour le titre « Le Représentant/Fonctionnaire (Permanent) **auprès de l'Union européenne** »³⁰, sept parlements ou chambres ont choisi le titre « Représentant (permanent) **auprès du Parlement européen** »³¹ et deux parlements ont choisi le titre « Le Représentant (Permanent) **auprès des institutions de l'UE** »³². Le reste des parlements et chambres ont décidé de ne pas utiliser de titre spécifique ou bien d'utiliser des titres uniformes tels que: « Le Représentant à Bruxelles », « Chef du Bureau Permanent auprès de l'UE » ou « Fonctionnaire de liaison ».

Il convient de noter que pratiquement dans la moitié des cas (15 sur 33), les parlements et les chambres ont décidé d'utiliser le mot « **permanent** » dans le titre qualifiant leurs représentants afin de montrer que leurs représentants ont été envoyés à Bruxelles sur une base permanente, et les différencier des visites *ad hoc*, à court terme dans les institutions de l'UE.

3.4. Durée du mandat

Dans le choix de la durée du mandat de leur représentant à Bruxelles, les parlements nationaux et les chambres font montre d'une diversité d'approche évidente. Les réponses des parlements indiquent que la plus grande partie des représentants (18 sur 33) sont nommés pour une période préétablie qui varie de deux à huit ans. **En moyenne**, la durée du mandat du représentant est de **trois ans**, elle peut être renouvelable ou non. Nonobstant du caractère renouvelable ou non de la durée du mandat prédéterminée, celle-ci offre aux représentants permanents une certaine visibilité quant à leur avenir.

En revanche, pratiquement la moitié des représentants (15 sur 33) sont nommés à leur poste sans que la durée du mandat soit fixée à l'avance, c'est-à-dire au cas par cas, en fonction des conditions du « contrat » passé entre le fonctionnaire et le parlement ou la chambre qui le désigne. Ceci peut, jusqu'à un certain point, réduire la certitude concernant l'avenir réservé à ce représentant.

3.5. Coordination des activités menées par les représentants de parlements bicaméraux

Actuellement, cinq parlements bicaméraux : belge, tchèque, français, polonais et britannique ont deux représentants à Bruxelles, un pour chacune de leurs chambres.

³⁰ Le Parlement autrichien, le *Folketing* danois, l'*Assemblée nationale* française, le *Bundestag* allemand, le *Houses of the Oireachtas* irlandais, le *Senato della Repubblica* italien, le *Saeima* letton, le *Seimas* lituanien, le *States-General* néerlandais, le *Sejm* polonais, le *Senat* polonais, l'*Assembleia da República* portugaise et le *House of Commons* britannique.

³¹ La *Chambre des Représentants* belge, le *Sénat* belge, le *Narodno Sabranie* bulgare, le *Vouli Ton Antiprosopon* chypriote, la *Poslanecká Sněmovna* tchèque, le *Riigikogu* estonien et le *Državni zbor* slovène.

³² La *Chambre des Députés* au Luxembourg, le *Riksdag* suédois.

Selon les réponses données par les chambres, la règle générale veut qu'en aucun cas, les représentants des chambres des parlements bicaméraux ne coordonnent formellement leurs activités, et qu'ils travaillent selon les besoins et les demandes formulées par leurs chambres respectives. Sans aucun doute, cette façon de faire est déterminée à l'avance par l'ordre constitutionnel interne des Etats membres concernés.

Toutefois, des exceptions existent. Par exemple, au cours de la présidence britannique de l'UE, un niveau de coordination élevé des activités des deux représentants a été nécessaire pour faire face à la charge de travail toujours plus importante. Par exemple, la coordination administrative à Paris et à Bruxelles (entre les représentants de l'*Assemblée nationale* et du *Sénat* français) pendant la présidence française de l'UE, au cours de la deuxième moitié de 2008, était réalisée à travers un dialogue régulier entre les autorités politiques des deux chambres. Une fois la présidence terminée, les deux ont conservé l'habitude d'échanger les informations sur un mode informel et de façon quotidienne, notamment en cas d'évènements impliquant les deux chambres.

La coordination d'activités similaires, quoique développée de manière *ad hoc*, est évidente dans le cas de l'actuelle présidence tchèque de l'UE. En plus du représentant du *Senát* tchèque à Bruxelles, la *Poslanecká sněmovna* tchèque a envoyé son propre représentant à Bruxelles, au départ pour que celui-ci assume le rôle de membre du secrétariat de la COSAC. Cependant, au cours de la présidence, les missions imparties au représentant de la *Poslanecká sněmovna* ont été élargies afin d'inclure certaines des fonctions « traditionnelles » du représentant du parlement national auprès de l'UE.

Dès lors, les réponses indiquent que dans le cas d'activités interparlementaires, de visites des membres du Parlement à Bruxelles ou de visites d'études des fonctionnaires parlementaires, les représentants permanents des parlements bicaméraux ont tendance à mener une coopération étroite sur une base informelle. C'est le cas du *Sejm* et du *Senat* polonais, de la *Poslanecká sněmovna* et du *Senát* tchèques, ainsi que la *House of Commons* et la *House of Lords* britanniques.

3.6 TACHES PRINCIPALES

Les réponses au questionnaire permettent de constater que les représentants des parlements nationaux exercent une **grande variété de tâches « principales »**. Ceci s'applique non seulement aux représentants à titre **individuel, mais aussi à la comparaison entre eux**. Nous pouvons alléguer que si l'on avait demandé aux questionnés d'énumérer toutes les fonctions de leurs représentants, la variation aurait été encore plus forte.

Cependant, deux domaines d'activités sont évoqués par pratiquement tout le monde comme étant (l'une) des fonctions principales de leurs représentants respectifs. L'une concerne **l'élaboration de rapports sur les évènements politiques et les évolutions au sein de l'UE**, l'autre concerne **l'assistance apportée aux membres du Parlement** lorsqu'ils participent aux **réunions interparlementaires** organisées à Bruxelles.

Même si l'élaboration des rapports est indiquée comme étant la fonction principale pour tous les représentants, il découle clairement des réponses que les modalités et la fréquence des rapports, le choix des sujets etc. diffèrent considérablement (cf. 3.8 plus loin).

La différence est moins perceptible dans le cas des tâches qui incombent au représentant parlementaire en lien avec les différents types des réunions **interparlementaires**. Toutefois, en dehors de sa présence à la réunion elle-même, il doit être au courant des **informations relatives au(x) sujet(s)** discutés et/ou apporter une **assistance pratique** aux membres du Parlement qui participent à la réunion, les représentants étant parfois amenés à **rédiger des documents d'information générale**. Ils **rédigent** souvent des **rapports** relatifs aux réunions interparlementaires, tout seuls ou en collaboration avec les fonctionnaires qui accompagnent les membres du parlement.

Organiser les visites des membres ou des fonctionnaires de « leur » parlement dans des institutions de l'UE à Bruxelles ou à Strasbourg est une mission qui revient aussi fréquemment dans les réponses. Ces visites peuvent revêtir des formes spécifiques. Au niveau des membres du parlement, elles peuvent aller des visites organisées pour tous les membres d'une commission parlementaire jusqu'aux visites impliquant un seul membre du Parlement, par exemple le *rapporteur* au sein du parlement national concerné. De façon symétrique, le programme peut se composer de plusieurs réunions en peu de jours avec la participation d'un grand nombre d'hommes politiques et de fonctionnaires de haut rang, ou bien une seule et unique réunion sur un sujet spécifique ou dans un but spécifique.

Dans la moitié des réponses, les « **contacts** », les « **échanges d'informations** », ou la « **coordination** » avec les représentants d'**autres parlements nationaux** à Bruxelles sont mentionnés parmi les « fonctions principales ». Dans beaucoup de cas, les réponses indiquent que l'importance de cette fonction est **appelée à s'intensifier**, en vue du rôle renforcé des parlements nationaux prévu dans le Traité de Lisbonne. Par exemple, la *Chambre des Représentants* de Chypre rappelle « la nécessité d'avoir un lien plus fort entre la Chambre des Représentants, le Parlement européen et le groupe de représentants des parlements nationaux qui se trouvent déjà à Bruxelles, notamment par rapport au rôle des parlements nationaux envisagé dans le Traité de Lisbonne. »

Seulement quelques-uns des parlements nationaux, parmi lesquels le *Sénat* français, le *Riksdag* suédois et la *House of Lords* britannique ont indiqué que l'une des tâches principales de leur représentant était de **disséminer les informations concernant les activités et les positions** développées par ces parlements. En général, il n'est pas précisé à qui ces informations doivent être présentées. Une interprétation possible est qu'il est globalement laissé au représentant de prendre une décision fondée sur sa connaissance des personnes et des institutions à Bruxelles, afin d'identifier le(s) destinataire(s) approprié(s). De toutes les façons, il semblerait que de telles informations concernant les positions des parlements nationaux sont fournies au cas par cas.

Par ailleurs, dans de nombreux cas, **l'établissement de liens avec les membres du Parlement européen qui proviennent des pays concernés** figure parmi les tâches principales. L'un des volets consiste probablement en la transmission d'informations relatives aux évolutions au sein du parlement national. Ce qui semble toutefois plus important, c'est que le représentant doive faciliter le flux d'information entre les membres du Parlement européen et les membres (ou les Commissions) du parlement national qui traitent de la même question.

Organiser ou contribuer à organiser des **formations pour les personnels** du parlement national donné est une autre fonction dévolue au représentant, comme cela apparaît à travers les réponses de quelques questionnés. Par exemple, le représentant des *Houses of Oireachtas*

irlandaises assure le soutien logistique et contribue également aux formations sur le thème de l'UE.

Les Parlements autrichien et néerlandais mentionnent également une fonction plus générale de **mise en réseau**. Certains représentants, comme ceux de l'*Assemblée nationale* française, du *Bundestag* allemand et du *Senato della Repubblica* italien, sont spécialement investis de missions visant à entretenir les contacts à l'extérieur des institutions de l'UE – avec des think tanks, des milieux universitaires, des groupes de pression etc. Dans certains cas, comme dans celui du *Narodno Sabranie* bulgare, du *Saeima* letton et du *Národná Rada* slovaque, les représentants agissent en coopération avec la Représentation permanente de leur pays auprès de l'UE.

3.7 Centres d'attention

Plusieurs répondants avaient trouvé **difficile d'indiquer** quelle(s) est(sont) la(les) mission(s) qui se trouvent au cœur du travail du représentant (sans faire pour autant référence aux « fonctions principales »), **ou de quantifier**, même en termes généraux, **la part du temps dévolu aux différentes fonctions**. Certains, comme le *Senát* tchèque, déclarent que même si la rédaction des rapports et l'acheminement des informations constituent habituellement la mission principale, d'autres sujets peuvent prévaloir et prendre une place prépondérante pendant un certain laps de temps. Un autre élément qui peut compter est le caractère récent de la présence du représentant du parlement donné à Bruxelles, d'autant plus que le représentant en question n'est parfois entré dans ses fonctions que peu de temps avant que le parlement n'intègre la « troïka de la COSAC ». Différent de l'expérience précédente, le rôle de la présidence semble déplacer les centres d'attention des représentants: le *Državni zbor* slovène indique « qu'au cours des préparatifs et de la présidence slovène effective au sein du Conseil, l'accent était mis sur la coopération interparlementaire ». Pour cette raison, comme le souligne la *Poslanecká Sněmovna* tchèque, toute réponse fondée (principalement) sur une expérience particulière, pourrait nous induire en erreur.

Tous ceux qui ont produit des données chiffrées concernant la répartition du temps entre les différentes activités ont placé **en première position** la « **rédaction des rapports** » (**ou tâches associées/similaires**) – les chiffres varient entre 95 % et 25 %. Ceci n'est pas surprenant, puisque la plupart des parlements/chambres considèrent que cette tâche constitue la « fonction principale » de leur représentant.

Il conviendrait également de signaler qu'une proportion de temps relativement importante est affectée aux **activités liées à la coopération interparlementaire** (même en dehors des « périodes de présidence »): rencontres entre parlementaires, mais également échanges d'information en lien avec ces rencontres, jusqu'aux questions liées au contrôle de subsidiarité et à celles émanant généralement d'autres parlements. Selon la réponse du *Senato della Repubblica* italien, « le temps consacré ... à la coopération interparlementaire au niveau politique et administratif est en augmentation constante, suivant les nouvelles perspectives qu'ouvre le Traité de Lisbonne ». Les chiffres indiqués ne peuvent pas être utilisés pour juger des tendances (augmentation ou diminution relatives) dans le temps, mais ce constat correspond à l'impression générale qui règne parmi les représentants des parlements nationaux.

3.8 Rédaction de rapports sur les évolutions au sein de l'UE et sélection de thèmes

Comme il a été souligné, la rédaction de rapports sur les évolutions au sein de l'UE apparaît comme une activité majeure de pratiquement tous les représentants. Ceci est particulièrement évident si l'on considère « l'observation » ou « le suivi » du processus de prise de décisions ou de débats comme faisant partie intégrante de la rédaction de rapports sur les questions qui sont discutées et font l'objet d'une discussion. Cela devient aussi plus évident quand on **comprend la « rédaction de rapports » dans un sens large**, comme englobant les réponses aux questions spécifiques en matière communautaire soumises par les membres ou les fonctionnaires, les rapports **oraux et écrits**.

Environ **un tiers** des répondants disent que leur représentant est censé **présenter des rapports sur une base régulière**. La rédaction de rapports prend souvent la forme d'un bulletin ou *newsletter* (la *Chambre des Représentants* de Chypre, le *States-General* néerlandais, l'*Eduskunta* finlandais, le *Sejm* polonais et la *House of Commons* britannique indiquent que les rapports sont envoyés sur une base hebdomadaire.) En plus des rapports réguliers, les représentants sont libres de - ou censés - les **compléter par des rapports ad hoc**. Ces rapports complémentaires *ad hoc* peuvent concerner des questions considérées comme urgentes, des questions qui n'intéressent que quelques membres ou fonctionnaires, ou des questions qui ne peuvent pas être traitées dans le cadre de rapports réguliers.

Il est évident que pour ce qui est des rapports réguliers destinés à couvrir les questions principales qui ont été traitées par les institutions de l'UE au cours de la semaine dernière, par exemple, le contenu dépend des agendas des institutions de l'UE au cours de la semaine donnée. Comme cela ressort par exemple de la réponse du *States-General* néerlandais, ceci n'empêche pas d'identifier au préalable les questions présentant un intérêt spécifique pour l'un des parlements, en se fondant sur les différents documents de programmation des travaux des institutions de l'UE. De plus, une sélection s'impose parmi les sujets qui seront traités au cours d'une semaine donnée. Habituellement, ceci se fait par le biais de consultations plus ou moins informelles avec les personnels du parlement concerné.

Plusieurs représentants, qui rendent leurs rapports sur une base hebdomadaire, disposent d'un assistant ou d'un stagiaire qui les aide dans la préparation des rapports et/ou autres tâches.

La plupart des représentants – deux tiers environ – rédigent leurs rapports seulement sur une base ad hoc. Dans beaucoup de cas, **les sujets sont déterminés selon les besoins ou les souhaits exprimés par la Commission des Affaires européennes** ou d'autres commissions parlementaires, ou des membres individuels ou des fonctionnaires du parlement. Ceux-ci sont le plus souvent signalés à l'attention du représentant par le **Chef du département des Affaires européennes** (ou Chef du Département des Affaires internationales ou autre titre similaire). C'est le cas du *Bundestag* autrichien, du *Saeima* letton et d'autres encore. Ceci est lié au fait que beaucoup de représentants travaillent (principalement) pour les Commissions des Affaires européennes de leur parlement. Lorsque c'est le cas, le Directeur du secrétariat de cette commission est souvent le supérieur hiérarchique immédiat du représentant, au moins pour ce qui est de la fixation des priorités des rapports à rédiger. Quelques-uns des représentants – ceux de la *Chambre des représentants* de Chypre, de l'*Assembleia da Republica* portugaise, du *Riksdag* suédois – répondent directement devant le secrétaire général ou devant le secrétaire général adjoint de leur parlement.

En même temps, certaines réponses, par exemple celles du Parlement autrichien, du *Folketing* danois, de l'*Eduskunta* finlandais, du *Sejm* polonais et de la *Chambre des Députés*

luxembourgeoise, indiquent que les sujets sont souvent choisis, au moins pour partie, par le représentant lui-même ou elle-même, sur la base de leurs connaissances générales des questions qui peuvent présenter un intérêt particulier pour leur parlement. Dans certains cas, les sujets à rapporter sont choisis essentiellement de cette manière ce qui signifie que les demandes présentées par les commissions et autres instances sont moins fréquentes. Dans d'autres cas, il semblerait que de nombreuses demandes et questions sont posées et considérées comme prioritaires, le représentant ne pouvant ainsi choisir les sujets que rarement, lorsque le temps le lui permet. L'initiative revient ainsi soit au représentant, soit aux commissions ou aux services de son parlement ; toutefois, un **dialogue entre le représentant et son supérieur hiérarchique - ou collègues - à propos de la priorité des sujets** se déroule bien souvent. Par exemple, pour le *Senát* tchèque, le représentant propose des sujets à valider par le Chef de l'Unité des Affaires européennes. Un autre exemple est celui de la *House of Lords* britannique où le représentant décide suite aux consultations avec le personnel basé à Londres.

3.9. Responsabilité administrative

Un grand nombre des représentants (12 sur 33) ont une responsabilité administrative vis-à-vis de leur **Secrétaire général**. Dans le cas du *Narodno Sabranie* bulgare, le représentant permanent est responsable devant le Président et devant le Secrétaire général. Tandis que dans le cas de la *Camera Deputatilor* roumaine, le représentant est responsable devant le Président et le Bureau permanent de la *Camera Deputatilor*.

Dans la grande majorité des autres cas, la responsabilité administrative et celle qui concerne la fixation des priorités pour le travail du représentant, revient aux **Chefs des départements des Affaires européennes et/ou internationales** ou aux Directeurs/Chefs de secrétariat des commissions ou de la chambre. Dans quelques cas, comme celui du *Saeima* letton ou du *Sejm* polonais, la responsabilité en termes de priorités s'exerce devant le **corps politique**, à savoir la Commission des Affaires européennes ou son président.

3.10. Rédaction de rapports sur les activités du représentant

En plus de la rédaction de rapports quotidiens sur l'évolution au sein de l'UE, certains des représentants ont **l'obligation de rendre régulièrement des rapports sur leurs activités**. Les représentants de *Narodno Sabranie* bulgare, de l'*Assemblée nationale* et du *Sénat* français, de l'*Országgyűlés* hongrois, de la *Camera Dei Deputati* et du *Senato della Repubblica* italiens, du *Saeima* letton, du *Seimas* lituanien, du *Sejm* et du *Senat* polonais, de l'*Assembleia da República* italienne et du *Državni zbor* slovène rédigent des rapports annuels, semestriels ou trimestriels destinés par exemple aux Présidents des chambres, aux secrétaires généraux, aux groupes parlementaires, aux directeurs des départements des affaires européennes et/ou internationales, aux Commissions des Affaires européennes, aux commissions spécialisées ou - dans certaines instances - au Ministère des Affaires étrangères ou au Chef de la Représentation permanente auprès de l'UE.

Parfois, les représentants rédigent des rapports sur leurs activités et les adressent à leurs supérieurs administratifs immédiats ou à leurs Commissions des Affaires européennes sans y être formellement obligés. Le représentant permanent du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote présente un rapport sur son travail à la fin de chaque session parlementaire. D'autres

représentants soumettent des rapports sur une base *ad hoc* plusieurs fois par an. Figurent parmi ces parlements le *Sénat* belge, le *Senát* tchèque et le *Folketing* danois.

Les autres représentants ne rédigent pas de rapports d'activité car leurs rapports réguliers ou *ad hoc* sur les évolutions au sein de l'UE présente une preuve suffisante de l'action qu'ils mènent.

3.11. Participation aux conférences des Présidents au sein de l'UE, aux réunions des secrétaires généraux et de la COSAC

Plusieurs parlements et chambres considèrent qu'il est important que leurs représentants participent régulièrement aux grandes conférences parlementaires de l'UE : **conférences des Présidents au sein de l'UE, rencontres des secrétaires généraux et réunions de la COSAC. Ceci leur apporte** une connaissance directe des débats et des conclusions de réunions. Il s'agit de : la *Chambre des Représentants* belge, du *Folketing* danois, des *Houses of the Oireachtas* irlandaises, du *Seimas* lituanien (une disposition explicite prévue dans la loi sur le Représentant permanent du Seimas de la République de Lituanie auprès de l'Union européenne) et de l'*Assembleia da República* portugaise.

Les réunions de la COSAC accueillent régulièrement les représentants du *Senat* polonais, du *Državni zbor* slovène, du *Riksdag* suédois, de la *House of Lords* britannique, du *Saeima* lituanien (Réunions ordinaires), du *Sénat* français (Réunions ordinaires) et de la *House of Commons* britannique (Réunions ordinaires). Tandis que les représentants du *Senát* tchèque et de l'*Assemblée nationale* française ne participent aux réunions de la COSAC qu'au moment de la présidence de l'UE par leur pays.

Le représentant de la Roumanie **participe aux conférences et aux réunions des présidents et des secrétaires généraux**, mais rarement aux réunions de la COSAC. Le fonctionnaire de liaison de la *House of Lords* britannique participe aux Conférences des Présidents s'il a le temps de le faire et si l'ordre du jour est pertinent.

Les autres parlements et chambres prennent une décision au cas par cas pour déterminer si leurs représentants à Bruxelles participent à ces conférences.

3.12. Assistants

Certains des représentants à Bruxelles (8 sur 33) ont des assistants qui exercent un large éventail de tâches, y compris des fonctions techniques. Il s'agit des représentants du Parlement autrichien (jusqu'à récemment), du *Sénat* belge, du *Folketing* danois, de l'*Eduskunta* finlandais, de l'*Assemblée nationale* française, du *Bundestag* allemand, du *Vouli Ton Ellinon* grec, de l'*Országgyűlés* hongrois, du *Seimas* lituanien et du *States-General* néerlandais. La *House of Commons* britannique est la seule chambre à avoir un représentant adjoint.

Deux parlements: le *Saeima* letton et le *Senat* polonais envisagent la possibilité de mettre en place un poste d'assistant dans un avenir proche. Pendant la durée de la présidence de l'UE, le représentant du *Senát* tchèque est assisté par un stagiaire.

Les cas du *Bundestag* allemand et du *Seimas* lituanien méritent une remarque particulière. En dehors du représentant permanent, quatre autres membres du personnel du *Bundestag*

allemand travaillent dans son bureau de liaison à Bruxelles. Au contraire, le *Seimas* lituanien a mis en place un système de rotation des personnels. Tous les ans, trois ou quatre fonctionnaires aident le représentant permanent dans le cadre de leurs séjours d'un mois par rotation. Ce système, introduit en 2006, permet de former plus d'une douzaine de conseillers des commissions spécialisées, de fonctionnaires de la Commission des Affaires européennes et de fonctionnaires d'autres unités fonctionnelles du Cabinet du *Seimas*.

3.13. Evolutions à venir

Le rôle des représentants à Bruxelles est en évolution constante, certains des parlements et des chambres envisagent de le réévaluer lorsque le Traité de Lisbonne entrera en vigueur. Par exemple, l'*Assemblée nationale* française prévoit d'élargir les tâches du représentant en y intégrant le suivi et la coordination avec ses homologues dans le cadre des pouvoirs garantis aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne. Le *Senato della Repubblica* italien et la *House of Commons* britannique ont des projets similaires, spécialement en lien avec le suivi de l'application du principe de subsidiarité.

Le *Senát* tchèque considère que la position de son représentant à Bruxelles devrait être adaptée aux nouvelles formes de coopération interparlementaire. Il prévoit, par exemple, que les visites des commissions du *Senát* dans les institutions communautaires se fasse de façon régulière et que leur fréquence aille en augmentant étant donnée l'attention accrue accordée par le *Senát* aux affaires européennes.

Selon l'*Eduskunta* finlandais : « le rôle du représentant pourrait gagner en importance, si le réseau des représentants acquérait le rôle de facilitateur ou de centre de ressources en matière de procédure de subsidiarité ». D'un autre point de vue, l'*Eduskunta* a l'intime conviction que le travail des représentants devrait porter avant tout sur « la facilitation de la communication et la recherche de faits ».

Certains parlements envisagent le renforcement de leurs représentations à Bruxelles en mettant en place un poste d'assistant (le *Senat* polonais et le *Saeima* letton) ou d'établir un bureau commun aux deux chambres du parlement (le Parlement roumain). Comme dans le cas du *Seimas* lituanien, le poste d'assistant du représentant du *Saeima* letton sera proposé pour une durée précise aux conseillers de commissions spécialisées. Ce procédé devrait faciliter une plus grande implication des commissions spécialisées du *Saeima* dans les questions européennes.

Tableau 1: Historique des Représentants

Pays, Chambre	Date d'entrée en exercice	Date de fin d'exercice	Nom du représentant
Autriche: <i>Nationalrat and Bundesrat</i>	Mai 2005	Jusqu'à présent	Mme Heike MALICEK
Belgique: <i>Chambre des Représentants</i>	2006 2006	Jusqu'à présent Jusqu'à présent	M. Hugo D'HOLLANDER M. Daniel LUCION
Belgique: <i>Sénat</i>	Mars 2006 Octobre 2006	Octobre 2006 Jusqu'à présent	M. Michel VANDEBORNE Mme Marie-Aline STACANOV
Bulgarie: <i>Narodno Sabranie</i>	Mars 2008	Jusqu'à présent	M. Dencho GEORGIEV
Chypre: <i>Vouli Ton Antiprosopon</i>	Mi-Avril 2007 Mi-Avril 2007	Décembre 2008 Jusqu'à présent	Mme Natia KARAYIANNI Mme Christiana FRYDA
République tchèque: <i>Poslanecká Sněmovna</i>	1 ^{er} Juillet 2008	31 Décembre 2009	M. František ČAKRT, Egalement membre du Secrétariat de la COSAC
République tchèque: <i>Senát</i>	Novembre 2004 Novembre 2006	Octobre 2006 Jusqu'à présent	Mme Hana DANKOVÁ Mme Hana SEDLÁČKOVÁ
Danemark: <i>Folketing</i>	<u>1991</u> 1994 1999 2004 2007	<u>1994</u> 1999 2004 2007 Jusqu'à présent	<u>M. Peter Juul LARSEN</u> M. Finn Skriver FRANDSEN M. Morten KNUDSEN M. Richard Mongin FORREST M. Peter Juul LARSEN
Estonie: <i>Riigikogu</i>	2005 2008	2008 Jusqu'à présent	M. Arvi KAROTAM Mme Malle KUULER
Finlande: <i>Eduskunta</i>	1995 1997 2000 2006 Février 2008	1997 2000 2006 2008 Novembre 2008	M. Mikko VALTASAARI M. Ilkka SALMI Mme Sarita KAUKAOJA Mme Carita OLLIKAINEN Mme Sarita KAUKAOJA
France: <i>Assemblée nationale</i>	1 ^{er} Mars 2003 1 ^{er} Décembre 2004 1 ^{er} Octobre 2007	30 Novembre 2004 30 Septembre 2007 Jusqu'à présent	M. Jean-Pierre MEVELLEC M. François DULUC M. Frank BARON
France: <i>Sénat</i>	Mai 1999 Novembre 2005	Octobre 2005 Jusqu'à présent	M. Marc THOUMELOU Mme Anne MARQUANT
Allemagne: <i>Bundestag</i>	Novembre 2005	Jusqu'à présent	Mme Vesna POPOVIC
Allemagne: <i>Bundesrat</i>	-	-	-
Grèce: <i>Vouli Ton Ellinon</i>	Mai 2005 Septembre 2006	Septembre 2006 Jusqu'à présent	M. Harris KARABARBOUNIS M. George PAPAKOSTAS
Hongrie: <i>Országgyűlés</i>	Août 2004	Jusqu'à présent	M. László SINKA
Irlande: <i>Houses of the Oireachtas</i>	1 ^{er} Septembre 2003 1 ^{er} Juillet 2007	1 ^{er} Juillet 2007 Jusqu'à présent	M. Kevin LEYDEN M. John HAMILTON
Italie: <i>Camera dei Deputati</i>	Mars 1998 2000 2004 2004 Novembre 2008 Novembre 2008	Jusqu'à présent Jusqu'à présent 2007 Jusqu'à présent Jusqu'à présent Jusqu'à présent	M. Gianfranco NERI M. Sebastian FIUME GARELLI Mme Maria Giovanna CAPPELLINO M. Antonio ESPOSITO Mme Debora CICCOTTI M. Massimiliano ELEONORI
Italie: <i>Senato della Repubblica</i>	31 Août 2006	Jusqu'à présent	Mme Beatrice GIANNANI

Pays, Chambre	Date d'entrée en exercice	Date de fin d'exercice	Nom du représentant
Lettonie: <i>Saeima</i>	Novembre 2001 Novembre 2002 Mai 2003 Février 2003 Mars 2007 Octobre 2008	Novembre 2002 Janvier 2003 Mars 2007 Mars 2007 Octobre 2008 Jusqu'à présent	Mme Inese KRISKANE M. Ilmars SOLIMME Mme Inese KRISKANE M. Gundars OSTROVSKIS Mme Simona MEGNE Mme Inese KRISKANE
Lituanie: <i>Seimas</i>	Janvier 2003 Février 2006 Avril 2008	Janvier 2006 Avril 2008 Jusqu'à présent	Mme Rūta BUNEVIČIŪTĖ Mme Loreta RAULINAITYTĖ Mme Živilė PAVILONYTĖ
Luxembourg: <i>Chambre des Députés</i>	1 ^{er} Janvier 2006	Jusqu'à présent	M. Yves CARL
Pays-Bas: <i>States-General</i>	Septembre 2004	Jusqu'à présent	M. Jan Nico VAN OVERBEEKE
Malte: <i>Kamra tad-Deputati</i>	-	-	-
Pologne: <i>Sejm</i>	Août 2003 Septembre 2005 Juillet 2006 Mars 2008	Septembre 2005 Août 2006 Mars 2008 Jusqu'à présent	Mme Kaja KRAWCZYK Mme Agnieszka KRAWCZYK M. Tomasz KAPERA Mme Magdalena SKRZYŃSKA
Pologne: <i>Senat</i>	1 ^{er} Avril 2008	Jusqu'à présent	Mme Magdalena SKULIMOWSKA
Portugal: <i>Assembleia da República</i>	1 ^{er} Janvier 2007 17 Septembre 2008	31 Juin 2008 Jusqu'à présent	M. Bruno DIAS PINHEIRO, Membre du Secrétariat de la COSAC Mme Maria Teresa PAULO
Roumanie: <i>Camera Deputatilor</i>	Mai 2007	Jusqu'à présent	Mme Daniela Costela FILIPESCU
Roumanie: <i>Senatul</i>	-	-	-
Slovaquie: <i>Narodná rada</i>	1 ^{er} Janvier 2006	31 Octobre 2008	Mme Miriam LEXMANN
Slovénie: <i>Državni zbor</i>	Mars 2004 Juin 2007 Janvier 2009	Juin 2007 Janvier 2009 Jusqu'à présent	Mme Radica NUSDORFER Mme Jerica ZUPAN VAN EIJK M. Rok KRŽIŠNIK
Slovénie: <i>Državni svet</i>	-	-	-
Espagne: <i>Cortes Generales</i>	-	-	-
Suède: <i>Riksdag</i>	Janvier 2005	Jusqu'à présent	M. Bengt OHLSSON
Royaume-Uni: <i>House of Commons</i>	Octobre 1999 Octobre 2001 Octobre 2004 Octobre 2007	Octobre 2001 Octobre 2004 Octobre 2007 Jusqu'à présent	M. Christopher STANTON M. Nick WALKER M. Martyn ATKINS Mme Libby DAVIDSON
Royaume-Uni: <i>House of Lords</i>	Janvier 2005 Septembre 2007	Septembre 2007 Jusqu'à présent	M. Richard MCLEAN M. Ed LOCK

Tableau 2: Informations sur les Représentants

Pays, Chambre	Titre	Fin d'exercice	Fréquence des rapports	Responsabilité	Assistant
Autriche: <i>Nationalrat and Bundesrat</i>	Représentant permanent du Parlement autrichien auprès de l'UE	Pas de durée prédéterminée	Rapports <i>ad hoc</i>	Devant le Directeur du Département des affaires internationales et européennes.	Oui, un assistant qui remplit également le rôle de secrétaire de la délégation autrichienne auprès de l'APEM.
Belgique: <i>Chambre des Représentants</i>	Représentant de la Chambre des représentants belge auprès du Parlement européen.	Décision prise au cas par cas	Rapports rédigés <i>ad hoc</i>	Devant le Secrétaire général et, en termes de fixation des priorités, devant le Directeur du Département des Affaires européennes.	Non
Belgique: <i>Sénat</i>	Représentant du Sénat belge auprès du Parlement européen	Pas de durée prédéterminée	Prépare un rapport hebdomadaire. Ainsi que des Rapports <i>ad hoc</i> sur des points spécifiques. Et des Rapports sur demande.	Devant le Directeur du Département des affaires européennes et des relations inter-parlementaires. Pour le travail pratique au quotidien : devant le chef d'équipe des Affaires européennes. Les priorités sont fixées par consensus entre le Directeur, le chef d'équipe et le représentant.	Depuis début 2009, un administrateur de la section des Affaires européennes travaille comme assistant du représentant.
Bulgarie: <i>Narodno Sabranie</i>	Représentant permanent de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie auprès du Parlement européen	Pas de durée prédéterminée Décision prise au cas par cas.	Rédige des Rapports sur des sujets spécifiques, demandés par le Président du <i>Narodno Sabranie</i> .	Devant le Président et devant le Secrétaire général du <i>Narodno Sabranie</i> .	Non
Chypre: <i>Vouli Ton Antiprosopon</i>	Représentant permanent de la Chambre des Représentants de la République de Chypre auprès du Parlement européen	Jusqu'à 3 ans.	Rapports hebdomadaires tous les vendredis et une information <i>ad hoc</i> additionnelle pertinente et/ou urgente	Devant le Secrétaire général de la Chambre des Représentants	Non

Pays, Chambre	Titre	Fin d'exercice	Fréquence des rapports	Responsabilité	Assistant
République tchèque: <i>Poslanecká Sněmovna</i>	Représentant de la Chambre des députés tchèque auprès du secrétariat de la COSAC et du Parlement européen. La Chambre n'a pas de représentant à Bruxelles, mais le membre du secrétariat de la COSAC exerce également les tâches liées à la présidence tchèque	18 mois, non-renouvelable	-	-	-
République tchèque: <i>Senát</i>	Représentant du Sénat à Bruxelles	2 ans en principe, renouvelable d'un commun accord	Rapports <i>ad hoc</i> pour les membres du <i>Senát</i> et rapports réguliers pour les fonctionnaires du <i>Senát</i> .	D'abord devant le Chef de l'Unité des Affaires européennes, ensuite devant le Directeur du Département des relations extérieures et éventuellement devant le Secrétaire général	Non, mais actuellement assisté par un stagiaire pour l'aider pendant la Présidence tchèque de l'UE.
Danemark: <i>Folketing</i>	Représentant permanent du Parlement danois auprès de l'UE	Pas de durée prévue, mais généralement 3 ou 4 ans. Le mandat est renouvelable	Rapports <i>ad hoc</i> prenant en considération les priorités politiques actuelles des parlementaires et de l'administration de l'UE	Devant le chef du Département et devant le Secrétaire général du <i>Folketing</i>	Oui. L'assistant apporte son aide au bureau du <i>Folketing</i> à Bruxelles.
Estonie: <i>Riigikogu</i>	Conseiller de la Commission des Affaires européennes du <i>Riigikogu</i> , Représentant du <i>Riigikogu</i> auprès du PE	3 ans, renouvelable	Rapports réguliers complétés par des Rapports <i>ad hoc</i>	Devant le Chef du Secrétariat de la Commission des Affaires européennes	Non
Finlande: <i>Eduskunta</i>	Représentant/ Expert spécial/Conseiller	D'habitude 4 ans, renouvelable dans certaines circonstances	Rapport hebdomadaire analytique. De plus, Rapports <i>ad hoc</i> sur les développements d'importance particulière	Devant le Directeur du Secrétariat UE	Assisté par un stagiaire, nouvellement ou prochainement diplômé, recruté pour 6 mois

Pays, Chambre	Titre	Fin d'exercice	Fréquence des rapports	Responsabilité	Assistant
France: <i>Assemblée nationale</i>	Représentant de l'Assemblée nationale française auprès de l'Union européenne	Pas de durée prédéterminée Maximum : 8 ans	La Commission des Affaires européennes rédige des rapports d'information sur les affaires européennes. Le Représentant permanent ne prépare pas ce type de document	Devant le Directeur des Affaires européennes, internationales et de la défense.	Oui, un assistant qui est membre du personnel de l' <i>Assemblée nationale</i>
France: <i>Sénat</i>	Le représentant est un fonctionnaire du Service des Affaires européennes, « Responsable de la section administrative du <i>Sénat</i> à Bruxelles »	Pas de durée prédéterminée	Le Représentant n'est pas tenu de rédiger des rapports sur l'évolution des affaires européennes	Devant le Directeur du Service des Affaires européennes qui est responsable devant le Secrétaire général du <i>Sénat</i>	Non
Allemagne: <i>Bundestag</i>	Délégué permanent du Bundestag allemand auprès de l'UE	Pas de durée prédéterminée	Rapports réguliers et <i>ad hoc</i>	Devant la Division "P1 - Europe" de l'administration du <i>Bundestag</i>	4 autres membres du personnel du <i>Bundestag</i> travaillent dans le Bureau de liaison du <i>Bundestag</i> auprès de l'UE
Grèce: <i>Vouli Ton Ellinon</i>	Chef du Bureau de liaison hellénique au sein du Parlement européen.	Pas de durée prédéterminée	Censé rédiger des rapports sur une base régulière	Devant le Bureau de conseillers diplomatiques qui sera bientôt placé sous la Direction des Affaires européennes	Oui
Hongrie: <i>Országgyűlés</i>	Chef du Bureau permanent de l'Assemblée nationale hongroise auprès de l'UE.	La durée du mandat est soumise à un accord entre le Ministère des Affaires étrangères et l'Assemblée nationale.	Le Représentant est censé rédiger les rapports sur une base régulière.	Responsable devant le Bureau des relations étrangères	Oui. Un assistant exerce des activités qui lui sont confiées par le Représentant.

Pays, Chambre	Titre	Fin d'exercice	Fréquence des rapports	Responsabilité	Assistant
Irlande: <i>Houses of the Oireachtas</i>	Représentant permanent des <i>Houses of the Oireachtas</i> auprès de l'UE.	3 ans, actuellement pas renouvelables	« Revue » régulière des évolutions au sein de l'UE tous les 2 à 3 semaines. Ainsi que rapports <i>ad hoc</i> sur les évolutions nouvelles	Devant le Directeur de services des Commissions qui fixe les priorités générales. Les priorités spécifiques sont avalisées par les secrétariats des Affaires européennes et les Commissions du contrôle des affaires européennes	Non
Italie: <i>Camera dei Deputati</i>	Le représentant est un fonctionnaire du Département des Affaires EU de la Chambre	Pas de durée prédéterminée, tant qu'il y a une alternance des fonctionnaires agissant en tant que représentants	Rapports <i>ad hoc</i> en fonction des priorités politiques et administratives.	Devant le Chef du Département des Affaires européennes	Non
Italie: <i>Senato della Repubblica</i>	Représentant permanent du Sénat italien auprès de l'Union européenne	Nommé par Décret du Président du Sénat pour une durée non déterminée	Rapports oraux réguliers, Rapports écrits <i>ad hoc</i> .	Devant le Chef du Bureau des Relations avec les Institutions UE et devant le Chef du Service des Affaires internationales du Sénat	Non
Lettonie: <i>Saeima</i>	Attaché spécial du <i>Saeima</i> de la République de Lettonie au sein de la Représentation permanente de la République de Lettonie auprès de l'Union européenne (Représentant du <i>Saeima</i> auprès de l'UE)	Décisions prises au cas par cas. La durée ne doit pas dépasser 3 ans, renouvelable une fois	Rapports selon les besoins	Devant le Président et le Conseiller Senior de la Commission des Affaires européennes du <i>Saeima</i>	Non
Lituanie: <i>Seimas</i>	De janvier 2003 à janvier 2006 : Représentant du Seimas auprès du Parlement européen. Depuis février 2006 : Représentant permanent du Seimas de la République Lituanie auprès de l'Union européenne.	Mandat de 3 ans qui peut être étendu jusqu'à un an	Un flux d'informations régulier, présenté sur une base <i>ad hoc</i>	Directement responsable devant le Secrétaire général du Seimas de la République de Lituanie	Oui. Jusqu'en février 2006, il y avait un assistant permanent. Actuellement, tous les ans, 3 à 4 fonctionnaires du Bureau du <i>Seimas</i> aident le représentant permanent dans un régime de rotations d'un mois pour une moyenne de 3 mois

Pays, Chambre	Titre	Fin d'exercice	Fréquence des rapports	Responsabilité	Assistant
Luxembourg: <i>Chambre des Députés</i>	Représentant permanent de la Chambre des Députés auprès des Institutions de l'UE	Pas de durée prédéterminée	Rapports réguliers intitulés « Bruxelles Bulletins » et Rapports au cas par cas sur les sujets d'une importance particulière	Devant le Secrétaire général de la Chambre et le Chef du Service des Relations internationales	Non
Les Pays-Bas: <i>States-General</i>	Représentant permanent du <i>States-General</i> auprès de l'UE	Pas de durée prédéterminée	Rapports réguliers et <i>ad hoc</i>	Administrative: devant le Chef du Département pour le Soutien des Commissions de la Chambre des représentants. Les priorités d'actions relèvent de la responsabilité partagée entre le Directeur des services et le personnel des Commissions des Affaires européennes des deux Chambres.	Un assistant/ stagiaire qui change tous les 6 mois. Parfois membre du personnel.
Pologne: <i>Sejm</i>	Représentant de la Chancellerie du <i>Sejm</i> polonais auprès de l'UE	Décidée au cas par cas. Le mandat est renouvelable	Prépare les Rapports hebdomadaires sur l'évolution au sein du PE. En outre le Représentant envoie, sur demande, des Rapports sur des sujets spécifiques.	Administrative: devant le Chef de la Division UE. Elaboration des priorités de travail: devant le Président de la Commission des Affaires européennes.	Non. Mais le Représentant recrute de temps en temps des stagiaires qui l'aident dans son travail quotidien.
Pologne: <i>Senat</i>	Représentant permanent de la Chancellerie du Sénat de la République de Pologne auprès de l'Union européenne	Pas de durée prédéterminée	Rédige des Rapports réguliers hebdomadaires et est censé présenter des Rapports <i>ad hoc</i> sur des questions importantes	Directement : devant le Directeur du Bureau des Affaires internationales et européennes. Indirectement : devant le Secrétaire général de la Chancellerie du Sénat.	No
Portugal: <i>Assembleia da República</i>	Représentant permanent de l'Assemblée de la République auprès de l'UE	2 ans, renouvelable une fois	Rapports sur les activités auxquelles le Représentant permanent participe, lorsqu'il/elle le juge utile ou lorsque cela lui est spécifiquement demandé	Directement et seulement devant le Secrétaire général de l'Assemblée de la République. Dans le domaine logistique et fonctionnel : devant le directeur du Bureau des Affaires européennes.	Non

Pays, Chambre	Titre	Fin d'exercice	Fréquence des rapports	Responsabilité	Assistant
Roumanie: <i>Camera Deputatilor</i>	Chef du Bureau de Représentation de la Chambre des députés auprès du Parlement européen	Le Bureau permanent de la <i>Camera Deputatilor</i> est habilité à décider de la durée du mandat et de son renouvellement éventuel	Le Représentant est censé rédiger des Rapports sur les évolutions au sein de l'UE sur une base régulière	Devant le Président de la <i>Camera Deputatilor</i> et devant le Bureau permanent	Non
Slovaquie: <i>Narodná rada</i>	Représentant permanent spécial du Conseil national de la République slovaque auprès de l'EP et des autres institutions de l'UE.	Durée prédéterminée de 3 ans, non-renouvelable	Sur une base <i>ad hoc</i> . Aucune obligation de rendre des Rapports réguliers.	D'abord directement devant le Secrétaire général de la Chancellerie de <i>Narodná rada</i> . Ensuite – devant le Directeur du Département de Relations étrangères et du Protocole et finalement devant le Secrétaire général	Non
Slovénie: <i>Državni zbor</i>	Représentant de l'Assemblée nationale de la République de Slovénie auprès du Parlement européen	2 ans, renouvelable. En pratique, décision finale prise par le Secrétaire général	Rapports réguliers à soumettre. En plus, Rapports <i>ad hoc</i> sur des sujets spécifiques.	Devant le Secrétaire général du <i>Državni zbor</i> . Les priorités sont fixées en coopération avec le personnel de la Commission des Affaires européennes et des commissions spécialisées	Non
Suède: <i>Riksdag</i>	Représentant permanent du Parlement suédois auprès des institutions de l'UE	2 ans, renouvelable plus d'une fois, selon les conditions contractuelles	Système flexible de rédaction des Rapports sans obligation de régularité	Devant le Chef du Secrétariat de la Chambre	Non
Royaume-Uni: <i>House of Commons</i>	Représentant du Parlement national du RU auprès de l'UE (House of Commons)	Durée prédéterminée de 2 ans, renouvelable pour une année supplémentaire. Au total 3 ans au maximum	Rapports réguliers selon les habitudes de travail des représentants et selon la demande/ l'attente de la Commission de contrôle des affaires européennes	Devant le Directeur général des services de la Législation déléguée. Travaille également en étroite collaboration avec le Directeur des services de la Commission de contrôle des affaires européennes	Le Représentant adjoint assiste et peut remplacer le Représentant dans certaines activités
Royaume-Uni: <i>House of Lords</i>	Fonctionnaire de liaison UE	Durée prédéterminée de 2 ans, renouvelable pour une année supplémentaire.	Rédaction de Rapports lorsque cela est pertinent et des sujets intéressants sont à l'ordre du jour	Devant le Directeur des services de la Commission de l'UE	Non

Chapitre 4: Evaluation des rapports semestriels de la COSAC

Conformément au document relatif à la création d'un Secrétariat de la COSAC, adopté par la XXXe réunion de la COSAC à Rome, le 7 octobre 2003, il est demandé au Secrétariat de la COSAC de « rédiger tous les six mois un rapport factuel sur l'évolution des procédures et des pratiques européennes concernant le contrôle parlementaire, dans le but de fournir une base pour la discussion dans le cadre de la COSAC ». Depuis mai 2004, le Secrétariat de la COSAC a publié dix rapports semestriels³³.

Ce chapitre fournit une base pour l'évaluation des rapports semestriels de la COSAC (dénommés ci-après « les Rapports ») à la lumière de cinq années d'expérience et au profit du Secrétariat de la COSAC et des présidences à venir.

A partir des informations envoyées par les parlements, ce chapitre s'articule autour des éléments suivants: le contenu et la forme du Rapport semestriel et les pratiques des parlements relatives aux Rapports semestriels. Ainsi, les sujets évoqués dans les Rapports, leur lien avec l'ordre du jour des réunions ordinaires de la COSAC, ainsi que la structure et le volume des rapports sont abordés. L'attention est également portée sur les modalités procédurales selon lesquelles les parlements préparent les réponses aux questionnaires préalables à tout Rapport et sur l'usage qui est fait des Rapports par les parlements. En premier lieu, ce chapitre dresse un état des lieux des Rapports semestriels de la COSAC dans le but d'en évaluer la valeur ajoutée.

4.1. Rapports semestriels de la COSAC : Bilan de cinq années d'expérience

4.1.1. Bref retour sur les dix premiers rapports semestriels (2004-2009)

Depuis le mois de mai 2004, le Secrétariat de la COSAC a publié dix Rapports, adoptés lors des réunions ordinaires de la COSAC, à l'occasion de chaque présidence. Le premier Rapport a été publié en mai 2004, lors de la XXXI^e réunion de la COSAC à Dublin. C'était la première réunion de la COSAC suite à l'adoption du nouveau Règlement intérieur lors de la XXIX^e réunion de la COSAC à Athènes en mai 2003. Le but poursuivi par cette réforme de la procédure était d'orienter davantage les activités de la COSAC vers le travail des parlements nationaux au sein de l'UE et de renforcer la COSAC comme plate-forme d'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les parlements, en particulier en ce qui concerne les aspects pratiques de l'examen parlementaire.

En conséquence, le premier Rapport semestriel a couvert des sujets tels que l'évolution récente des procédures et des pratiques communautaires, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, les procédures législatives au sein de l'UE et les propositions pour le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Dans le cadre des cinq derniers Rapports semestriels des thèmes divers ont été évoqués. Les questions qui ont bénéficié de la couverture la plus large étaient liées au Traité constitutionnel et au Traité de Lisbonne. Plusieurs chapitres des Rapports traitaient de questions telles que la ratification du Traité constitutionnel, l'état des discussions sur l'avenir de l'Europe, les attentes des parlements nationaux au sujet de la Conférence intergouvernementale, l'implication des parlements nationaux dans le processus de ratification du Traité de Lisbonne, le principe de subsidiarité etc. A cet égard, il convient de mentionner le 10^e Rapport semestriel de novembre 2008, qui comporte un chapitre reprenant les résultats du groupe de travail des représentants des parlements nationaux auprès de l'UE concernant la mise en œuvre du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, joint au Traité de Lisbonne.

³³ Le tableau relatif au contenu des dix rapports semestriels est publié sur le site de la COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>. Chaque rapport peut être consulté sur cette page du site.

D'autres questions fréquemment abordées dans les Rapports sont les procédures et les modalités d'examen au sein des parlements nationaux de l'UE. Les Rapports analysaient, par exemple, l'évolution récente des procédures et de la pratique de l'UE ainsi que l'examen des affaires européennes par les Commissions des Affaires européennes et des commissions spécialisées.

Les Rapports ont également porté, même si cela fut moins fréquent, sur des thèmes tels que: Justice et Affaires intérieures, la coopération des parlements nationaux avec les institutions de l'UE, la transparence, les questions budgétaires et financières etc. Les sujets tels que le rôle des membres du Parlement européen dans les parlements nationaux, la dimension nordique et méditerranéenne de l'UE et le changement de climat ont été traités une seule fois dans les Rapports.

4.1.2. La valeur ajoutée des Rapports semestriels selon les parlements de l'UE

Lorsqu'ils sont interrogés sur la valeur ajoutée des Rapports semestriels, l'écrasante majorité des parlements soulignent **l'utilité** des informations fournies sur **les procédures et les pratiques des autres parlements** en matière de législation et de politiques européennes. Les éléments de connaissance apportés sur les différents systèmes d'examen sont vivement appréciés³⁴, étant donné que de telles informations ne sont « pas disponibles ou sont très difficiles à trouver », comme cela est souligné dans la réponse faite par le *Bundesrat* allemand. Pour plusieurs répondants, la présentation d'informations à jour est aussi considérée comme un aspect précieux aussi bien que la dimension comparative des Rapports.

Les Rapports semestriels sont ainsi considérés comme un **instrument important d'échange de bonnes pratiques et d'expériences**. Plusieurs parlements ou chambres ont précisé que les Rapports leurs fournissent des exemples lorsqu'ils cherchent à réviser ou à améliorer leurs propres procédures et pratiques. Cette fonction des Rapports pourrait être utile par exemple dans le contexte de la mise en œuvre éventuelle des dispositions du Traité de Lisbonne³⁵. Parallèlement, certains parlements ont déjà apprécié la contribution des Rapports aux échanges d'informations concernant l'évolution des procédures et des pratiques relatives aux principes de subsidiarité et de proportionnalité³⁶.

Quelques parlements expliquent plus en détail la façon dont les Rapports semestriels sont ou ont été profitables pour eux. Le Parlement roumain indique que les Rapports semestriels « ont été utilisés très largement, sous différentes formes et pour différents projets, par les personnels et les membres des deux chambres ». Il reconnaît également que les Rapports semestriels sont un « excellent instrument » pour édifier les systèmes d'un nouvel Etat membre ». Le *Državni zbor* slovène rapporte qu'il était très intéressant d'apprendre grâce au 3^e Rapport semestriel quelles sont en général les fonctions et les rôles respectifs de la Commission des Affaires européennes et des commissions spécialisées lors du processus d'examen et, plus particulièrement, quelle est « la répartition des compétences entre les organes responsables dans le domaine des affaires européennes (Commission des Affaires européennes, Commission de la politique étrangère) ».

D'un point de vue général, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises considèrent que les Rapports semestriels restent un **catalyseur indispensable permettant « d'orienter la discussion sur les thèmes de l'UE au sein des parlements nationaux »**. De la même façon, les Commissions des Affaires européennes au sein du *Saeima* letton et du *Sejm* polonais déclarent que les Rapports bi-annuels peuvent être utilisés comme un instrument complémentaire pour définir les priorités de leurs travaux : la préparation des Rapports est ainsi une opportunité pour le *Saeima* de fixer les priorités de

³⁴ L'analyse la plus récente des différents systèmes d'examen des affaires européennes au sein des parlements de l'UE peut être trouvée dans le 8^e Rapport semestriel (Chapitre 1).

³⁵ Il est vrai que les premières revues sur cette question ont été déjà faites dans le 9^e et 10^e Rapports bi-annuels (Chapitre 2 et Chapitre 1 respectivement).

³⁶ Cf. le 5^e Rapport semestriel (Chapitre 2), le 6^e Rapport semestriel (Chapitre 1) et 7^e Rapport semestriel (Chapitre 1).

son programme de travail, tandis que le *Sejm* indique que les sujets des Rapports peuvent être ajoutés à l'ordre du jour de la Commission lorsqu'ils sont jugés intéressants ; un exemple récent est la réunion de la Commission dédiée à l'examen des activités d'Europol et d'Eurojust.

Parmi les réponses, il convient également de mentionner le fait que pour la *Poslanecká Sněmovna* tchèque, les Rapports semestriels peuvent être utiles pour **identifier les possibilités de coopération et/ou de coordination** entre les parlements ou chambres sur la base des positions exprimées en matière européenne ou des voies de procédure voisines mises en œuvre pour traiter des questions européennes.

4.2. Le contenu des Rapports semestriels : quelles perspectives ?

4.2.1. Le lien entre le contenu des Rapports semestriels et l'ordre du jour des réunions de la COSAC

Plusieurs parlements considèrent qu'il devrait y avoir un lien entre le contenu du Rapport semestriel et l'ordre du jour de la réunion ordinaire de la COSAC correspondante. La plupart d'entre eux pensent que le Rapport et l'ordre du jour devraient être « partiellement » liés (le *Sejm* polonais), « jusqu'à une certaine mesure » (le Parlement autrichien), pour tout ce qui touche aux « sujets principaux » (l'*Országgyűlés* hongrois) ou « pour la majorité des sujets » (le *Senát* tchèque). Parmi eux, le *Sénat* belge, l'*Eduskunta* finlandais, le *Seimas* lituanien et la *Kamra tad-Deputati* maltaise plaident en faveur d'un lien étroit entre le Rapport et l'ordre du jour de la réunion de la COSAC. Les raisons invoquées pour défendre ces idées sont similaires: ceci « aide à préparer les débats lors de la réunion de la COSAC » : ceci « facilite une discussion approfondie » lors de la réunion ; ceci « peut servir de point de départ pour la discussion ». De plus, pour les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, cette question du lien renvoie au respect de l'objectif initial des Rapports semestriels, qui était de « fournir une base pour la discussion dans le cadre de la COSAC », comme cela est dit dans le document sur la création d'un Secrétariat de la COSAC (du 7 octobre 2003).

Par ailleurs, certains des parlements/chambres (la *Poslanecká Sněmovna* tchèque, l'*Eerste Kamer* néerlandaise, le *Bundesrat* allemand, le *Národná Rada* slovaque, le *Državni zbor* et le *Državni svet* slovènes et le Parlement européen) déclarent que le lien entre le Rapport semestriel et l'ordre du jour de la réunion ordinaire de la COSAC n'est pas nécessaire et qu'il ne devrait sûrement pas être considéré comme une règle.

Certains parlements fondent leurs avis sur une analyse plus approfondie. Par exemple, le *Folketing* danois et le *Sénat* français établissent une distinction claire entre les sujets des Rapports semestriels qu'ils considèrent comme une démarche d'échange de bonnes pratiques sur l'examen parlementaire des questions européennes, et les points à l'ordre du jour des réunions ordinaires de la COSAC qui sont d'une nature beaucoup plus politique. Cette distinction amène les deux chambres à conclure que l'absence de lien devrait être la règle ; les Rapports semestriels ont vocation à être des rapports de procédure et non à préparer les débats politiques prévus à l'ordre du jour des réunions ; les questions politiques essentielles devraient faire l'objet de rapports séparés ou de documents d'information préparés par la Présidence de la COSAC, lorsque cela est considéré comme nécessaire. Le *Sénat* français considère cependant que le contenu des Rapports semestriels devrait continuer à être discuté, comme cela est le cas aujourd'hui, dans le cadre des réunions ordinaires à travers un point spécifique à l'ordre du jour.

D'autres parlements se réfèrent également à l'existence de deux catégories différentes de sujets de discussion au sein de la COSAC, mais ne conclut pas pour autant qu'il doit exister une différenciation stricte entre ce qui constituerait l'essence des Rapports et le contenu des réunions de la COSAC. Parmi eux, le Parlement roumain considère que les sujets politiques et de procédure peuvent être examinés indifféremment dans le cadre des Rapports semestriels ou au cours des réunions de la

COSAC. Tout en militant en faveur de liens plus étroits, l'*Eduskunta* finlandais, le *Bundestag* allemand et le *Senat* polonais partagent toutefois l'avis qu'au cours des réunions de la COSAC, il est difficile de discuter dans le détail sur les sujets de procédure. De plus, l'*Eduskunta* finlandais considère que les discussions lors des réunions de la COSAC « devraient être réservées aux sujets plus importants, d'une plus grande actualité ». Au final, les trois parlements/chambres estiment qu'il faudrait, d'une part, **intégrer dans les Rapports les sujets politiques de l'ordre du jour**, et **présenter, d'autre part, les questions relatives aux procédures parlementaires dans les Rapports à titre indicatif, comme des informations « additionnelles »** qui ne nécessitent pas de débats parlementaires.

Pour ce qui est de la question de la corrélation entre les Rapports semestriels et les réunions de la COSAC, le Parlement italien soumet un avis qui pourrait finalement être considéré comme une **solution de compromis**. En tenant compte de la nature procédurale des Rapports, comme cela est établi par le biais de la Décision de Rome sur le Secrétariat de la COSAC, il considère qu'une **connexion** entre les Rapports et l'agenda des réunions de la COSAC est **acceptable, dans la mesure où le Rapport fournit des informations factuelles pertinentes sur les procédures et pratiques d'examen parlementaire en matière européenne correspondant aux sujets figurant à l'ordre du jour de la COSAC**, quelle que soit leur nature.

4.2.2. Le choix des sujets : l'expérience des précédentes présidences de la COSAC

Les réponses à cette question fournies par les présidences concernées permettent de conclure que **l'actualité est le critère fondamental** dans le choix des sujets des Rapports. En effet, dans de nombreux cas, la sélection a été opérée en tenant compte :

- des questions qui sont au centre des débats au sein de l'UE, au cours de la présidence donnée ;
- des priorités définies par le gouvernement en charge de la présidence du Conseil de l'UE ;
- des décisions prises au cours des réunions précédentes de la COSAC.

Selon les présidences précédentes, le **choix des sujets pour les Rapports semestriels semble dès lors devoir être fait en fonction des trois catégories suivantes de sujets : affaires européennes, priorités de la présidence et sujets de discussions dans le cadre de la COSAC**. La *House of Lords* britannique et les deux chambres allemandes déclarent, quant à elles, avoir choisi des sujets destinés à nourrir les débats programmés lors des réunions ordinaires de la COSAC.

Parmi les répondants, le *Sénat* français indique au nom de la présidence passée que le sujet : « examen des accords négociés par la Communauté européenne » a été choisi non à cause de son actualité, mais en raison du fait que ce sujet n'avait encore jamais été traité par la COSAC auparavant. De cette façon, le *Sénat* signale qu'un grand nombre de sujets ont déjà été couverts par les Rapports. La question du renouvellement des sujets dans le cadre des futurs Rapports semestriels futurs semble être cruciale dans ce contexte.

4.2.3 Propositions de sujets pour les futurs Rapports semestriels

On a demandé aux Parlements de proposer des sujets pour les futurs Rapports semestriels afin de connaître leurs préoccupations premières et d'aider à tracer des orientations pour les futures présidences de la COSAC.

Parmi les nombreuses propositions, une distinction doit être opérée entre celles qui ont été suggérées par deux ou plusieurs parlements/chambres de différents Etats membres **(a)** et celles qui ont été faites par un seul parlement ou chambre **(b)**.

(a) Un grand nombre de parlements a montré de l'intérêt pour deux sujets: la **mise en œuvre du Traité de Lisbonne** au regard des activités des parlements de l'UE, en général, et l'**application du principe de subsidiarité**, en particulier.

La première suggestion est le fait d'un groupe de parlements/chambres qui n'ont pas particulièrement détaillé leurs réponses : le Parlement autrichien, le *Državni zbor* slovène, l'*Assemblée nationale* française, le *Bundestag* allemand, le Parlement italien, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, le Parlement roumain et le *Národná Rada* slovaque. Pour ce qui est du sujet relatif à l'application du principe de subsidiarité, les parlements ont fait différentes propositions pour la démarche à suivre. Certains parlements envisagent cette question à travers la **mise en œuvre du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**, joint au Traité de Lisbonne. Parmi eux, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises sont en faveur d'une **évaluation des contrôles de subsidiarité effectués par la COSAC**, tandis que l'*Assemblée nationale* française plaide pour une évaluation générale de la façon dont les parlements nationaux utilisent la possibilité, donnée dans le cadre de l'« initiative Barroso », d'examiner sur un mode informel le projet d'acte législatif du point de vue de sa conformité au principe de subsidiarité, en recueillant des informations sur le nombre d'avis motivés adoptés et en exposant leurs motivations. Finalement, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises et le *Državni zbor* et le *Državni svet* slovènes demandent une **étude du concept de subsidiarité** en vue de développer une compréhension commune de ce principe.

En lien avec ce sujet, le *Sejm* polonais et le *Državni zbor* slovène proposent une **évaluation du système IPEX**, visant à dresser un état des lieux quant à l'efficacité de la coopération interparlementaire dans le cadre d'IPEX.

A part ces sujets majeurs, quelques parlements (le *Narodno Sabranie* bulgare, la *Poslanecká Sněmovna* tchèque et le *Sénat* français) expriment également le besoin d'aborder la question de la **comitologie** et des voies par lesquelles les parlements nationaux pourraient influencer les décisions prises par les comités impliqués dans la comitologie. Une autre question qui nécessite d'être abordée selon le *Senát* tchèque et les *Houses of the Oireachtas* irlandaises est celle de l'examen de la **procédure de codécision mise en œuvre dans le cadre du processus d'adoption de la législation communautaire, ceci** afin que les parlements nationaux assurent un contrôle effectif au cours de la codécision.

(b) A titre d'information, la liste qui suit présente les propositions faites par un(e) seul(e) parlement ou chambre :

- Les modalités d'examen appliquées par les parlements nationaux dans le cadre de la préparation et des résultats issus des réunions de conseils des ministres, y compris la typologie des accords obtenus au sein du Conseil (« approche générale », « accord politique », etc.) (le *Senát* tchèque) ;
- La signification du projet de Conclusions du Conseil européen et du Conseil des ministres, et la portée de l'examen parlementaire de ces documents (le *Senát* tchèque) ;
- L'implication pour les procédures parlementaires d'une utilisation étendue des technologies d'information et de communication dans le travail des institutions communautaires et nationales (la *Poslanecká Sněmovna* tchèque) ;
- Le contrôle démocratique de la gestion (nationale) du budget communautaire (l'*Eerste Kamer* néerlandaise) ;
- Le contrôle démocratique des agences européennes (l'*Eerste Kamer* néerlandaise) ;
- La coopération entre l'UE et le Conseil de l'Europe (l'*Eerste Kamer* néerlandaise) ;
- Mieux légiférer (le *Bundesrat* allemand) ;
- L'évaluation du rôle et de l'influence des différents organes de coopération interparlementaire (Conférence des présidents des Parlements de l'UE, la COSAC, les

réunions de la commission mixte etc.) et les aspects pratiques de leur mise en œuvre afin d'assurer la coopération entre eux (l'*Assemblée nationale* française) ;

- L'examen de la législation de l'Union européenne adoptée lors de trilogues intervenant en première ou en début de la deuxième lecture (le *Folketing* danois) ;
- Le suivi et le contrôle de la transposition et de la mise en œuvre du droit communautaire au sein des Etats membres de l'UE (le Parlement italien) ;
- L'administration parlementaire relative aux affaires européennes (le *Narodno Sabranie* bulgare).

4.3. La forme des Rapports semestriels

Il semble que de **nombreux parlements** soient **d'accord** pour juger la **structure** actuelle des Rapports semestriels comme « **adaptée** » et « **satisfaisante** ».

Toutefois, un certain nombre de parlements déclarent que les **Rapports semestriels tendent à être « trop longs » ou « trop volumineux »**. Selon le Parlement italien, cette situation présente un inconvénient de taille : « la longueur et l'aspect détaillé du Rapport semestriel peuvent parfois rendre la lecture de ce document très difficile pour les membres de la COSAC qui devraient être la cible principale de ce document ». Pour plusieurs parlements, les Rapports semestriels ne devraient donc assurément pas devenir plus longs, mais être plutôt **plus « compacts » et « analytiques »**, « aussi concis que possible » ou, pour le dire encore différemment, ils devraient se conformer à la devise « *shorter is better* », comme le recommande la *House of Lords* britannique.

Parmi les **solutions proposées dans le but de réduire la taille des Rapports**, le *Narodno Sabranie* bulgare suggère de publier uniquement une synthèse et les conclusions correspondantes, tandis que le Parlement italien et le *Riksdag* suédois proposent d'inclure toutes les informations détaillées dans les annexes du Rapport et de les publier sur le site de la COSAC. De plus, même si les parlements rechignent à l'idée de fixer des limites strictes concernant le nombre de chapitres afin de ne pas affecter les prérogatives des présidences, la tendance est de penser qu'ils ne devraient pas dépasser le nombre de quatre.

En dehors des préoccupations purement formelles, un certain nombre de parlements ont saisi l'opportunité de proposer des modifications concernant la rédaction des Rapports. La liste suivante fait état de leurs propositions :

- Une brève présentation des activités du Parlement de l'État assumant la présidence pourrait être ajoutée concernant les sujets UE/Présidence (l'*Országgyűlés* hongrois) ;
- L'analyse des réponses devrait être améliorée. Le Rapport devrait être une analyse véridique des points de vue des parlements nationaux, en rendant compte des avis et des tendances divergents contenus dans les réponses (le *Sénat* belge) ;
- Les parlements nationaux devraient avoir une opportunité formelle de proposer des amendements au Rapport semestriel avant sa rédaction finale (les *Houses of the Oireachtas* irlandaises) ;
- Il serait utile que les auteurs du Rapport intègrent dans les conclusions des positions aussi fermes que possible (le Parlement roumain).

Certains commentaires portent également sur les questionnaires. Ils s'inscrivent dans la continuité du souhait exprimé par certains parlements de raccourcir et de simplifier les Rapports. Ainsi, les questions devraient être « aussi peu nombreuses que possible dans les questionnaires » (l'*Eerste Kamer* néerlandaise) et les questions « oui/non » (avec la possibilité d'ajouter des commentaires) devraient être privilégiées de façon à rendre plus facile la comparaison des réponses (le *Sejm* et le *Senat* polonais).

4.4. La pratique des parlements relative aux Rapports semestriel

Les réponses à la question de savoir quelles sont les procédures utilisées par chacun des parlements/chambres dans le cadre de la préparation et de l'approbation des réponses aux questionnaires sont presque similaires, à quelques exceptions près. Dans la plupart des parlements, le service administratif qui rédige les réponses ou coordonne cette activité est l'équipe de fonctionnaires de la Commission des Affaires européennes (ou de la Commission de l'Union européenne / de la Commission de contrôle de la politique européenne /du Département des Affaires européennes etc.). Plusieurs parlements/chambres ont répondu que les réponses aux questionnaires sont rédigées par les personnels de la Commission des Affaires européennes, en coopération avec d'autres organes de l'administration parlementaire lorsque le contenu des questions l'exige.

Au sein de la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, les réponses relèvent de la responsabilité du Secrétariat de la délégation de la COSAC. Le Secrétariat envoie un projet de ces réponses pour approbation au Président de la délégation et au Président de la Commission. Plusieurs autres parlements/chambres envoient d'habitude un projet des réponses pour approbation à la Commission des Affaires européennes (ou à la Commission équivalente) ou au Président de la Commission, par exemple le *Narodna Sabranie* bulgare, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Sénat* belge, le *Seimas* lituanien, l'*Assembleia da República* portugaise et la *Kamra tad-Deputati* maltaise.

Au sein de la *House of Commons* britannique, les réponses sont approuvées par la Commission de contrôle des affaires européennes, après avoir été rédigées par les fonctionnaires, en consultation avec les bureaux des Parlements nationaux à Bruxelles. Le *Saeima* lituanien suit une procédure similaire. Son conseiller au secrétariat de la Commission des Affaires européennes qui est responsable des affaires de la COSAC, est également responsable de la rédaction des réponses. Le conseiller consulte les autres collaborateurs du secrétariat de la Commission ou la Représentation permanente à Bruxelles ou encore d'autres interlocuteurs. Pour finir, les réponses sont approuvées par la Présidente de la Commission des Affaires européennes.

Les *Houses of the Oireachtas* irlandaises ont indiqué que les réponses sont rédigées par la Commission mixte des Affaires européennes et la Commission mixte de contrôle des Affaires européennes et que les commissions en tiennent compte lorsque les membres ont l'opportunité de présenter des amendements. Les réponses sont finalement approuvées par les Commissions.

Certains parlements nationaux ont répondu que leurs membres n'étaient pas impliqués dans l'approbation des réponses. D'autres ont indiqué que les membres ou les présidents étaient associés lorsque le contenu du questionnaire était d'un intérêt politique. Le Parlement roumain répond que si le questionnaire présente un intérêt politique, la direction de la Commission des Affaires européennes désigne un ou deux membres qui sont responsables de la rédaction des réponses.

Pour résumer, les personnels des Commissions (ou entités équivalentes), mandatés pour répondre, rédigent les réponses eux-mêmes ou bien en consultation avec d'autres Commissions ou unités structurelles des parlements nationaux (*par ex.* centre de recherches). Plusieurs réponses indiquent que les personnels du secrétariat des Commissions des Affaires européennes approuvent les réponses, en informant parfois les membres, tandis que dans un certain nombre des cas, l'approbation incombe au président.

Pour ce qui est de la **traduction des Rapports dans les langues nationales**, le *Sejm* polonais est le seul à avoir répondu qu'il faisait traduire l'intégralité du Rapport et le publiait sur le site Internet du *Sejm*. Il publie également une version papier du Rapport en polonais. Le *Senát* tchèque indique que lorsque les membres sont intéressés, une traduction peut être préparée à la demande. De façon similaire, le Parlement roumain demandera une traduction si les membres considèrent qu'il est important de l'avoir. Au *Vouli ton Ellinon* grec, certaines parties des Rapports sont traduites et

distribuées aux membres quand un thème similaire fait l'objet de débat au sein de la Commission des Affaires européennes.

Quant à la **distribution des Rapports**, un certain nombre de parlements/chambres répondent que les Rapports sont distribués aux membres de la Commission des Affaires européennes, par exemple le *Seimas* lituanien, la *Kamra tad-Deputati* maltaise, le *Vouli ton Ellinon* grec (certaines parties), le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Senát* tchèque, le *Folketing* danois, le Parlement roumain, le *Državni zbor* slovène et le *Národná rada* slovaque (la plupart du temps). De plus, beaucoup de parlements/chambres distribuent les Rapports aux membres participant aux réunions de la COSAC. Ceci est le cas du Parlement autrichien, de l'*Assemblée nationale* et du *Sénat* français, du *House of Commons* et du *House of Lords* deux chambres britanniques, du *Riksdag* suédois, de la *Tweede Kamer* néerlandaise et de l'*Eduskunta* finlandais. Dans les deux chambres du Parlement italien, les conclusions principales des Rapports sont synthétisées et intégrées dans les notes ou les *fact sheets* rédigées avant les réunions de la COSAC ; ces documents sont parfois distribués aux membres qui ne participent pas aux réunions de la COSAC. Au sein du *Bundestag* ainsi que du *Bundesrat* allemands, les Rapports accompagnés de synthèses sont envoyés aux membres participant aux réunions de la COSAC.

Le *Narodno Sabranie* bulgare répond qu'étant donné que les Rapports sont disponibles sur le site de la COSAC, les Rapports ne sont pas distribués. La *Chambre des Députés* luxembourgeoise ne distribue pas non plus les Rapports, tandis qu'au sein du *Saeima* letton, la décision dépend des sujets ; ainsi, s'ils sont pertinents, le Rapport est envoyé à la Présidente de la Commission des Affaires européennes qui à son tour informe les membres. Au sein de l'*Eerste Kamer* néerlandaise, le Rapport est mis à l'ordre du jour de la Commission des Affaires européennes, la synthèse est distribuée aux membres de la Commission et, de manière occasionnelle, à d'autres membres.

Lorsque les *Houses of the Oireachtas* irlandaises distribuent le Rapport au sein de la Commission mixte des Affaires européennes et de la Commission mixte du contrôle des affaires européennes, la possibilité est donnée de discuter du contenu du Rapport. Au sein de l'*Assemblée nationale* française, une réunion de la Commission des Affaires européennes est d'habitude organisée de façon à discuter des résultats des réunions de la COSAC sur la base d'un rapport préparé par le Président. Le Rapport semestriel est distribué aux membres de la Commission. Au sein du *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, les points du Rapport peuvent être discutés dans l'enceinte de la Commission des Affaires européennes. Dans l'*Assembleia da República* portugaise, le contenu du Rapport est discuté consécutivement aux rencontres de la COSAC, quand le Président de la Commission des Affaires européennes présente les résultats des réunions à d'autres membres de la Commission.

Au sein du *Državni zbor* slovène, le contenu du Rapport semestriel est présenté à la réunion de la Commission qui précède la réunion ordinaire de la COSAC, et un Rapport écrit est mis à la disposition des membres. Dans le *Državni svet* slovène, les membres de la Commission des Relations internationales et des affaires européennes sont informés de l'existence du Rapport à la réunion relative à la préparation de la réunion de la COSAC. Les membres reçoivent une version papier du Rapport, s'ils en formulent la demande.