

Procédure d'examen des initiatives européennes à l'*Assembleia da República*

1. Cadre et objectifs

La méthodologie d'examen des initiatives européennes en vigueur à l'*Assembleia da República* a été élaborée aux termes de l'article 6, paragraphe 3, de la Loi n° 43/2006, du 25 août 2006, modifiée par la Loi n° 21/2012, du 17 mai 2012 – sur la base des travaux réalisés par Carlos Costa Neves (PSD) et Alberto Costa (PS) – et approuvée lors de la réunion de la Commission des affaires européennes (CAE) du 8 janvier 2013.

Après presque trois ans de mise en œuvre, il a semblé pertinent d'analyser et de réfléchir à l'évolution des procédures adoptées, en identifiant, d'une part, les facteurs qui se sont présentés comme des limites à l'objectif du système d'examen actuel et en suggérant, d'autre part, l'introduction d'améliorations, en vue de perfectionner la participation effective du Parlement portugais au suivi des affaires européennes, en général, et au processus décisionnel européen, en particulier¹.

Rappelons que l'examen des initiatives européennes s'inscrit dans le cadre du dialogue politique lancé par la Commission européenne en 2006 dans le but de « renforcer la participation des parlements nationaux aux affaires européennes et d'améliorer la dimension parlementaire et démocratique de l'UE »². Dans ce contexte, le Parlement européen a adopté en 2014 une résolution sur les parlements nationaux, dans laquelle il se félicite qu'ils prennent des mesures pour « améliorer leurs mécanismes d'orientation et de contrôle afin de parvenir à une plus grande cohérence »³, un processus qui se propose aujourd'hui d'être approfondi au sein de l'*Assembleia da República*.

Il est important de rappeler que, suite à la révision de la Loi n° 43/2006, du 25 août 2006, susmentionnée et à la nécessité perçue de réviser la méthodologie dans le contexte du débat au sein de la CAE, l'une des propositions avancées par les députés rapporteurs susmentionnés et approuvées lors d'une réunion de la CAE soutenait que « le nombre d'initiatives à examiner et d'avis à émettre (...) devrait tendre à être réduit à 30/40 (...) afin de créer de meilleures conditions pour des prises de position plus nuancées (...) ».

¹ En tenant compte également du maintien du nombre de fonctionnaires parlementaires apportant un soutien au CAE dans l'organisation actuelle des services de l'*Assembleia da República*.

² Vide https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm

³ Dans la résolution du Parlement européen du 16 avril 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux

Une autre des propositions formulées par ces députés rapporteurs, sur laquelle ils ont particulièrement insisté, fait référence à « (...) l'importance des processus d'examen et des avis qui en résultent, fondés sur des auditions et d'autres formes de participation, dans lesquels les contributions et les positions des organes de la société civile, ainsi que du Gouvernement, sont identifiées et prises en compte ». À cet égard, nous rappelons le rapport annuel 2014 de la Commission européenne sur les relations entre la Commission et les parlements nationaux, dans lequel la Commission « encourage les parlements nationaux à participer à la phase pré législative, soit en répondant à des consultations publiques, soit en soumettant leurs observations sur des documents d'élaboration des politiques tels que les livres verts et les livres blancs. Cependant, jusqu'à présent, très peu de chambres ont fait part de leur point de vue avant l'adoption d'une proposition législative »⁴.

Compte tenu de la nécessité d'améliorer les performances du Parlement portugais dans le cadre du suivi des affaires européennes, il est nécessaire d'élargir sa perspective du système d'examen, en incluant les contributions et les éléments d'analyse du Gouvernement, des institutions européennes, la participation aux réunions interparlementaires et l'échange de bonnes pratiques entre les membres des parlements nationaux de différents États membres, ainsi que l'évaluation de l'importance politique contenue dans les déclarations de la Commission des affaires européennes et des commissions parlementaires concernées impliquées dans le processus d'examen.

Ainsi, au début d'une nouvelle législature, et compte tenu de l'importance des parlements nationaux dans l'UE et de leurs relations avec leurs gouvernements respectifs et les institutions européennes, la commission des affaires européennes, sur proposition de sa présidente, la députée Regina Bastos, a décidé de promouvoir une réflexion approfondie sur le processus d'examen des initiatives européennes en vigueur à l'*Assembleia da República*, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la méthodologie approuvée en janvier 2013 et les procédures associées.

Dans ce contexte, il a été convenu de mettre en place un groupe de travail informel, limité dans le temps, composé d'un représentant de chaque groupe parlementaire siégeant à la Commission, en vue de donner une plus grande importance politique d'examen et au suivi des initiatives européennes, l'évaluation des procédures envisagées devant avoir lieu en janvier et février de cette année.

À cette fin, le groupe de travail informel comprenait les députés Eurico Brilhante Dias (PS), coordinateur,

⁴ Rapport annuel 2014 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux [\[COM\(316\)2015\]](#)

Carlos Costa Neves (PSD), Isabel Pires (BE), Pedro Mota Soares (CDS-PP) et Paula Santos (PCP).

Les principaux objectifs du groupe de travail informel étaient centrés, d'une part, sur la nécessité pour l'*Assembleia da República* d'accroître sa capacité à influencer le processus décisionnel européen et/ou le Gouvernement, dans le cadre de la législation européenne, en améliorant la qualité des rapports produits par les commissions parlementaires compétentes et des avis de la commission des affaires européennes, relatifs à l'examen des initiatives européennes, ainsi que des études d'impact. D'autre part, il a été tenu compte de la nécessité d'une participation plus active, du point de vue des résultats, en utilisant les différentes sources d'information et les mécanismes disponibles, en cherchant à connaître les processus de prise de décision et de formulation des politiques le plus tôt possible, à travers de l'examen des Livres verts et des Livres blancs.

Les activités de ce groupe de travail se sont déroulées au cours de réunions organisées à cet effet, qui ont donné lieu aux synthèses respectives (**annexe 1**), au cours desquelles ont eu lieu des auditions avec l'actuel représentant permanent de l'*Assembleia da República* auprès de l'UE et le représentant permanent qui l'a précédé au cours des deux mandats précédents – avec remise d'une documentation spécifique (**annexe 2**) – ainsi qu'avec l'organe consultatif qui apporte son soutien à la Commission, suivies de périodes de débat et d'échange de vues, qui ont abouti à la présentation de propositions sur le plan politique, concrétisées dans le présent document.

2. Diagnostic de la situation

L'analyse du groupe de travail informel a porté principalement sur le respect de la Loi n° 43/2006, du 25 août 2006 – relative au suivi, à l'évaluation et à la prise de position de l'*Assembleia da República* dans le cadre du processus de construction de l'Union européenne – telle qu'amendée par la Loi n° 21/2012, du 17 mai 2012. L'approbation de cette loi visait à donner une plus grande importance aux affaires européennes, en introduisant de nouveaux débats en séance plénière; en clarifiant les informations et les documents qui doivent être fournis par le Gouvernement à l'*Assembleia da República* et ceux que l'*Assembleia da República* reçoit en vertu des dispositions du Traité de Lisbonne; en consacrant la compétence expresse de la Commission des affaires européennes pour approuver la méthodologie d'examen des initiatives européennes par l'*Assembleia da República*; en prévoyant la possibilité pour la Commission des affaires européennes de tenir des réunions avec les membres du Gouvernement sur les initiatives européennes et de tenir des débats, en plénière ou en commission, sur toutes les questions et positions en discussion au sein des institutions européennes qui impliquent des matières relevant de sa compétence.

Comme indiqué au début du présent document, suite à la Loi n° 21/2012, du 17 mai 2012, un document de travail a été élaboré par les députés Carlos Costa Neves (PSD) et Alberto Costa (PS) dans le but d'élaborer et d'organiser une nouvelle méthodologie d'examen des initiatives qui permettrait à l'*Assembleia da República* d'approuver des avis caractérisés par une plus grande qualité, une réduction de leur nombre et une priorité donnée à leur contenu politique. En outre, ils ont proposé l'examen des thèmes et les documents produits par le Conseil européen et ont suggéré que les propositions et les conclusions formulées dans les avis soient clarifiées et mises en évidence dans le cadre du dialogue politique, afin de donner un contenu concret à l'examen.

La mise en œuvre de la nouvelle méthodologie d'examen tout au long de la XII^e législature aurait cependant révélé des résultats positifs dans certains cas, mais insatisfaisants dans d'autres, s'éloignant de l'objectif initial proposé, tant en termes de qualité des rapports/avis que de quantité produite. L'analyse des statistiques permet de constater l'évolution du nombre de dossiers d'examen transmis aux institutions européennes qui, bien qu'en diminution, a largement dépassé l'objectif proposé (30 à 40 par an) – à titre d'exemple, en termes comparatifs, parmi les parlements nationaux de l'UE, selon les statistiques publiées, l'*Assembleia da República* a été la plus active dans l'envoi d'avis dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne (en 2013, 192 avis et un avis motivé sur la violation du principe de subsidiarité, sur un total de près de 600 avis reçus par la Commission européenne; en 2014, 118 avis, sur un total de 506 avis reçus par la Commission européenne; en 2015, 55 avis, sur un total de 350 avis reçus par la Commission européenne).

Des échos provenant de diverses sources d'information institutionnelles européennes ont rapporté le contenu de ces processus d'examen. Pour chaque processus d'examen, la commission compétente en la matière rédige un rapport et le CAE émet un avis sur ce rapport. Dans ce cas, la plupart du temps, il a été constaté que son contenu n'apportait pas de valeur ajoutée au rapport précédent, puisqu'il corrobore les motifs présentés par la commission compétente et conclut que le processus doit être finalisé et envoyé aux institutions européennes. Il existe également des cas où le rapport de la commission compétente n'apporte pas de modifications substantielles à l'initiative analysée et où il appartient à la CAE d'en analyser le contenu.

A cette fin, il était important que le groupe de travail analyse les procédures manquantes par rapport à la mise en œuvre des règles juridiques en vigueur et de la nouvelle méthodologie, telles que :

La pratique consistant à organiser des auditions au sein de la CAE avec les membres du Gouvernement avant ou après le Conseil des ministres de l'UE, en invitant la/les commission(s) compétente(s), en fonction de la question; l'information par le Gouvernement et la demande d'avis, lorsque les initiatives relèvent de la compétence législative réservée à l'*Assembleia da República*, en envoyant en temps utile des informations contenant un résumé du projet ou des propositions, une analyse de leurs implications et la position que le Gouvernement a l'intention d'adopter, si elle a déjà été définie; le suivi de la transposition de la législation en droit national n'a pas été effectué – ce qui demande que la CAE se coordonne avec la direction générale du Gouvernement chargée de cette question (l'AR participant aux réunions périodiques ou ayant accès aux informations produites), ainsi que la mise à disposition d'un tableau sur le site web de la Commission, contenant l'«état des lieux» (directives en cours de transposition, dans les matières relevant de la compétence législative exclusive de l'*Assembleia da República*, délai de finalisation du processus et type de processus législatif adopté), dans le but de renforcer la coordination entre les différents organes souverains impliqués dans le processus législatif. Ce type de suivi est particulièrement important pour les dossiers que l'*Assembleia da República* a jugés prioritaires.

Enfin, en vue d'accroître la perception de l'importance du suivi des affaires européennes à l'*Assembleia da República*, le CAE devrait promouvoir la présentation de questions européennes d'actualité à débattre en session plénière, ce qui leur conférerait et renforcerait leur contenu et leur visibilité.

3. Que faut-il examiner ?

Compte tenu de l'importance pour l'*Assembleia da República* de tenir et d'émettre une position opportune vis-à-vis des institutions européennes, il convient de souligner sa participation dans le cadre du dialogue politique et du suivi des processus d'examen élus, sans préjudice de l'exercice des compétences prévues par le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexés aux traités régissant l'Union européenne.

Le contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité, tel que consacré par le traité de Lisbonne, est fondamental, avec les principes d'attribution et de proportionnalité, pour la prise de décision européenne, permettant de déterminer les situations dans lesquelles l'Union européenne est compétente pour légiférer et contribuant à ce que les décisions soient prises au plus près des citoyens.

Pour donner suite aux discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail, la liste des questions à sélectionner pour l'examen de l'*Assembleia da República* – en tenant compte de la différence entre les documents de référence à présélectionner et les documents à contrôler – est la suivante :

- Le programme de travail de la Commission européenne – sélectionnant à titre indicatif 5 à 7 paquets législatifs ;
- Les livres verts, les livres blancs, les propositions législatives en phase de consultation publique et les autres propositions en phase de consultation publique ;
- Les thèmes inclus dans le programme de la présidence et du trio de présidences, en identifiant les domaines dans lesquels il est important d'effectuer un suivi plus concret au cours des semestres ;
- Les questions qui constituent et marquent l'actualité politique. Dans ce contexte, il est particulièrement important de suivre régulièrement l'actualité du Parlement européen, tant en sessions plénières qu'en semaines de commissions, ainsi que de préparer plus en détail les réunions du Conseil européen – par exemple, les rapports d'initiative à répartir selon la méthode D'Hondt, afin d'inclure des sujets d'actualité et de permettre à la CAE d'apporter une contribution substantielle aux débats européens (par exemple, le référendum britannique et le rôle futur des parlements nationaux ou des documents tels que le rapport des 5 présidents).

4. Comment faire l'examen ?

Le groupe de travail, après avoir donné son avis sur la forme du processus d'examen, a choisi l'approche suivante :

Commission des affaires européennes

- Mettre en place un groupe de travail permanent au sein de la CAE pour analyser et présélectionner les initiatives européennes à soumettre à l'examen, afin d'intégrer le signal politique des groupes parlementaires ;
- Les initiatives présélectionnées doivent faire l'objet d'une note technique (annexe 3), élaborée par l'équipe de soutien de la CAE en collaboration avec le représentant permanent de l'*Assembleia da República* (AR) auprès de l'UE, présentant le contexte des questions abordées et incluant les aspects juridiques, qui sera rendue publique par les commissions compétentes ;
- La phase de présélection des initiatives devrait également se fonder sur les informations fournies par le représentant permanent du Représentant permanent de la AR auprès de l'UE, soit par le biais d'un compte rendu hebdomadaire sur l'UE, soit par le biais d'une note envoyée spécifiquement sur l'examen en cours dans les autres parlements nationaux ;

- Sans préjudice de l'activité du groupe de travail de présélection, il est nécessaire de faire connaître les initiatives non retenues, en les mettant à la disposition des groupes parlementaires, des commissions parlementaires permanentes, des assemblées législatives des régions autonomes et du représentant permanent du Haut représentant auprès de l'UE, dans la base de données de l'application « Activité parlementaire » sur la page intranet de l'*Assembleia da República*, par le biais de l'option « Listes », qui est périodiquement mise à jour avec les informations introduites par le CAE dans le Portail des initiatives européennes ;
- Définir l'avis type à approuver par le CAE (**annexe 4**) : avis simplifié, avec texte, contenant 4 à 5 paragraphes, se concentrant sur le fond de la question et excluant la duplication du contenu du rapport établi par la Commission ;
- Créer la figure des rapporteurs permanents au sein du CAE⁵, pour une période de deux ans, afin de suivre les dossiers clés pour lesquels ils seraient nommés : un à deux rapporteurs permanents (incluant tous les groupes parlementaires siégeant à la Commission) à affecter aux dossiers suivants, sans préjudice d'autres dossiers sélectionnés par le CAE pour être examinés :
 - Politique étrangère et de sécurité commune et Politique de sécurité et de défense commune (PESC- PSDC) ;
 - Réfugiés, politique d'asile, migration, frontières extérieures, Schengen ;
 - Semestre européen (réformes structurelles, axées sur la promotion de la croissance et de l'emploi conformément à la stratégie Europe 2020 ; politiques budgétaires, visant à assurer la viabilité des finances publiques, conformément au pacte de stabilité et de croissance ; et prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs) ;
 - Le commerce international, en particulier le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) ;
 - Suivi Portugal 2020 (programmation et mise en œuvre de Portugal 2020), ainsi que du plan Juncker et des autres fonds communautaires non alloués par l'État membre ;
 - Les réformes institutionnelles et les agendas des institutions européennes ;
 - Marché intérieur, en particulier dans les domaines des services, de l'énergie et du numérique.
- Envisager la publication d'un organigramme reflétant les procédures proposées (annexe 5).

⁵ La création de rapporteurs permanents au sein du CAE n'a pas reçu un vote favorable du groupe parlementaire PCP.

Assemblée plénière

Compte tenu de la multiplicité des débats sur les affaires européennes et du fait que les débats préparatoires aux Conseils européens sont combinés avec les débats de la quinzaine, cette situation n'a pas contribué, dans la pratique, à donner de la dignité à ces questions.

Dans cette optique, il appartient au Bureau de la CAE de prendre les mesures nécessaires pour recueillir des informations et évaluer les débats pléniers prévus par la Loi n° 43/2006, du 25 août 2006, modifiée par la Loi 21/2012, du 17 mai 2012 : avec la participation du Premier ministre, en commençant par son discours, à tenir avant chaque Conseil européen, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires, avec la participation du Gouvernement, au début de chaque présidence du Conseil de l'Union européenne sur les priorités respectives, et le débat du second semestre peut également inclure la discussion et l'approbation du rapport annuel envoyé par le Gouvernement, après le débat respectif au sein du Parlement européen. Le débat du second semestre peut également inclure la discussion et l'approbation du rapport annuel transmis par le Gouvernement, aux termes de l'article 5, paragraphe 4, avec la participation du Gouvernement, sur l'état de l'Union, après le débat respectif au Parlement européen, qui doit avoir lieu au cours du dernier trimestre de chaque année, avec la participation du Gouvernement, sur les différents instruments de gouvernance économique de l'Union européenne, qui font partie du semestre européen, notamment sur le programme de stabilité et de croissance, au cours du second trimestre de l'année.

Représentant permanent de l'*Assembleia da República* auprès de l'UE

- La CAE assure la liaison avec le représentant permanent du Parlement portugais auprès de l'UE, en envoyant une note après les *Monday Morning Meetings* (MMM) et, le cas échéant, en signalant les initiatives examinées par les autres parlements nationaux et les informations pertinentes pour l'examen.

5. Comment assurer le suivi ?

En ce qui concerne le suivi des processus de contrôle, le groupe de travail a analysé et convenu des moyens suivants :

- i. Assurer le suivi du plan d'activité de la CAE ;
- ii. Intégrer la signalisation des questions par les groupes parlementaires et le représentant permanent de l'AR auprès de l'UE ;
- iii. Assurer la continuité de l'analyse des questions en rédigeant des notes techniques ;
- iv. L'avis de la CAE doit comporter un signal indiquant que la question examinée doit faire l'objet d'un suivi ;
- v. Le CAE doit suivre le processus de transposition des directives, après avoir entendu le membre du

Gouvernement concerné et tenu informées les commissions parlementaires compétentes en la matière ;

vi. En outre, tous les ministères devraient être invités à envoyer des informations au CAE et à la commission compétente après chaque réunion des différentes formations du Conseil européen ;

vii. Sans préjudice d'avoir envisagé la nomination de rapporteurs permanents au sein de la CAE pour l'examen des dossiers sélectionnés, il est important de souligner l'importance d'envisager la nomination d'un rapporteur permanent pour le suivi des thèmes indiqués au point 4 et des Conseils européens, chargé d'être le point focal de la Commission, en vue de soutenir la préparation des débats (par exemple, le débat sur l'ordre du jour annoté du Conseil européen, le mardi précédant sa tenue, et en même temps que le GAC débat également de cet ordre du jour, à fournir par le Gouvernement).

6. Comment divulguer ?

Les membres du groupe de travail se sont mis d'accord sur la décision de faire connaître/présenter la nouvelle méthodologie aux organes suivants :

- Conférence des présidents ;
- Conférence des présidents des commissions parlementaires ;
- Commissions parlementaires permanentes ;
- Assemblées législatives des régions autonomes des Açores et de Madère.

Le groupe de travail estime qu'il est nécessaire de promouvoir:

- le document en le présentant, à l'aide d'applications informatiques de présentation graphique, devant les organes susmentionnés ;
- les relations institutionnelles de la CAE avec les autres commissions parlementaires permanentes, notamment par l'intermédiaire de leurs bureaux respectifs :

Dans le cadre de la Conférence des présidents des commissions parlementaires, le président de la CAE promeut la nouvelle méthodologie adoptée à l'*Assembleia da República*, en vue de renforcer l'implication des commissions parlementaires dans le processus d'intégration européenne.

7. Ressources humaines

Considérant la nécessité de mener à bien les activités précédemment formulées, notamment en ce qui concerne l'introduction de la note technique accompagnant l'initiative européenne et le soutien au processus de présélection mentionné, et conformément aux dispositions de la Loi n° 43/2006, du 25 août 2006, modifiée par la Loi n° 21/2012, du 17 mai 2012, qui stipule que l'*Assembleia da República* fournira au CAE les ressources humaines, techniques et financières dont il a besoin pour exercer ses compétences aux termes de cette loi, le groupe de travail réitère qu'il est essentiel de disposer des ressources humaines appropriées pour introduire la nouvelle méthodologie.

A cette fin, elle envisage de présenter une proposition visant à affecter trois techniciens à l'équipe d'appui technique du CAE, dont deux se consacraient à la préparation des notes techniques sur les initiatives européennes, tandis que les députés européens et les conseillers politiques seraient réservés à l'approche politique des dossiers, et deux fonctionnaires à des tâches de gestion administrative.

Les députés du Groupe de travail informel,

Eurico Brilhante Dias (PS), coordinateur

Carlos Costa Neves (PSD)

Isabel Pires (BE)

Pedro Mota Soares (CDS-PP)

Paula Santos (PCP)

Palais de São Bento, le 29 février 2016