
**Sénat et Chambre
des représentants
de Belgique**

**Belgische Senaat en
Kamer van
volksvertegenwoordigers**

SESSION DE 2021-2022

14 JUIN 2022

LXVII COSAC – Groupes de travail

RAPPORT

fait au nom du Comité d'avis fédéral chargé
des questions européennes
par

**M. Van Goidsenhoven (S.) et
Mme Tillieux (Ch.)**

ZITTING 2021-2022

14 JUNI 2022

LXVII COSAC – Werkgroepen

VERSLAG

namens het Federaal Adviescomité
voor de Europese Aangelegenheden
uitgebracht door

de heer **Van Goidsenhoven (S.)** en
mevrouw **Tillieux (K.)**

Voir:

Documents du Sénat:
7-333 – 2021/2022:
N° 1: Rapport.

Zie:

Documenten van de Senaat:
7-333 – 2021/2022:
Nr. 1: Verslag.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie
Présidents / Voorzitters: Gaëtan Van Goidsenhoven (S.), Eliane Tillieux (Ch./K.)

Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes: délégation Sénat
Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden: afvaardiging Senaat

	Membres / Leden	Suppléants / Plaatsvervangers
N-VA:	Mark Demesmaecker, Karl Vanlouwe	Allessia Claes, Maaike De Vreese
Ecolo-Groen:	Fourat Ben Chikha, Héléne Ryckmans	Rodrigue Demeuse, Celia Groothedde
Vlaams Belang:	Leo Pieters	Bob De Brabandere
PS:	Latifa Gahouchi	Nadia El Yousfi
MR:	Gaëtan Van Goidsenhoven	Philippe Dodrimont
CD&V:	Karin Brouwers	Peter Van Rompuy
Open Vld:	Rik Daems	Steven Coenegrachts
PVDA-PTB:	Samuel Nemes	Jos D'Haese

Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes: délégation Chambre
Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden: afvaardiging Kamer

	Membres / Leden	Suppléants / Plaatsvervangers
N-VA:	Sander Loones, Anneleen Van Bossuyt	Björn Anseeuw, Peter De Roover, Darya Safai
Ecolo-Groen:	Kristof Calvo, Samuel Cogolati	Barbara Creemers, Simon Moutquin
PS:	Eliane Tillieux	Hugues Bayet, Christophe Lacroix
VB:	Ellen Samyn	Pieter De Spiegeleer, Tom Van Grieken
MR:	Michel De Maegd	Nathalie Gilson, Marie-Christine Marghem
CD&V:	Nawal Farih	Jef Van den Bergh, Els Van Hoof
PVDA-PTB:	Steven De Vuyst	Nabil Boukili, Marco Van Hees
Open Vld:	Patrick Dewael	Egbert Lachaert, Goedele Liekens

Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes: délégation Parlement européen
Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden: afvaardiging Europees Parlement

	Membres / Leden
N-VA:	Sander Loones, Anneleen Van Bossuyt
Ecolo-Groen:	Kristof Calvo, Samuel Cogolati
PS:	Eliane Tillieux
VB:	Ellen Samyn
MR:	Michel De Maegd
CD&V:	Nawal Farih
PVDA-PTB:	Steven De Vuyst
Open Vld:	Patrick Dewael

I. INTRODUCTION

La présidence française de la COSAC a proposé, pendant la réunion des présidents de la COSAC, de créer deux groupes de travail (1). Cette proposition de la présidence française a été approuvée par les présidents de la COSAC le 14 janvier 2022. Les deux groupes de travail se sont attelés aux thèmes suivants:

- le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne;
- la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

Les travaux des groupes de travail et leurs conclusions font l'objet du présent rapport.

II. GROUPE DE TRAVAIL SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UE

A. Introduction

Le groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (ci-après «l'Union» ou «l'UE») est présidé par M. Jean-François Rapin, président de la commission des Affaires européennes du Sénat français.

Le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes est représenté dans ce groupe de travail par Mme Eliane Tillieux, présidente de la Chambre des représentants, et par M. Mark Demesmaeker, sénateur.

L'objectif de ce groupe de travail est de dresser un panorama complet de la manière dont les parlements nationaux exercent leurs missions de contrôle de la politique européenne de leur gouvernement et de suivi de l'activité des institutions européennes. Il a également pour but d'examiner comment les parlements nationaux exercent un rôle collectif à l'échelle européenne et comment ce rôle pourrait être amélioré.

Entre le 8 février et le 14 juin 2022, le groupe de travail s'est réuni virtuellement afin d'auditionner, plusieurs fois par mois, des responsables politiques ou des experts de divers horizons permettant aux parlementaires de confronter leurs points de vue et de mesurer leurs convergences.

(1) Pour le rapport de la réunion des présidents de la COSAC, voir le doc. Sénat, n° 7-333/1 et le doc. Chambre, n° 55 2691/001, annexe 1.

I. INLEIDING

Het Franse voorzitterschap van de COSAC heeft tijdens de voorzittersvergadering van de COSAC voorgesteld twee werkgroepen op te richten. (1) De voorzitters van de COSAC hebben op 14 januari 2022 ingestemd met dit voorstel van het Franse voorzitterschap. De twee werkgroepen hebben zich over volgende onderwerpen gebogen:

- de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie;
- de plaats van de waarden in het centrum van het gevoel om tot de Europese Unie te behoren.

Hieronder wordt verslag uitgebracht over de werkzaamheden van de werkgroepen en hun conclusies.

II. WERKGROEP OVER DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN DE EU

A. Inleiding

De werkgroep over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (hierna: «Unie» of «EU») wordt voorgezeten door de heer Jean-François Rapin, voorzitter van de commissie voor de Europese aangelegenheden van de Franse Senaat.

Het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden is in deze werkgroep vertegenwoordigd door mevrouw Eliane Tillieux, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, en de heer Mark Demesmaeker, senator.

Het doel van deze werkgroep is een algemeen overzicht te bieden van de manier waarop de nationale parlementen invulling geven aan hun opdracht om het Europese beleid van hun regering te controleren en toezicht te houden op de werkzaamheden van de Europese instellingen. Tevens wordt nagegaan hoe de nationale parlementen een collectieve rol op Europees niveau vervullen en hoe die rol kan worden verbeterd.

Tussen 8 februari en 14 juni 2022 heeft de werkgroep virtueel vergaderd om meermaals per maand politieke leiders of deskundigen met verschillende achtergronden te horen, zodat de parlementsleden hun standpunten konden vergelijken.

(1) Voor het verslag van de COSAC-voorzittersvergadering, zie doc. Senaat, nr. 7-333/1 en doc. Kamer, nr. 55 2691/001, bijlage 1.

Les propositions du groupe de travail ont été adoptées le 14 juin 2022 au cours d'une réunion hybride (qui s'est tenue à Paris et en ligne). Elles peuvent être consultées à l'annexe 1.

Le Parlement européen n'était pas en position de prendre part à ce consensus (2).

Le rapport final du groupe de travail est disponible sur le site de l'IPEX (3).

B. Propositions

Les thèmes suivants ont été abordés lors des réunions:

- porter en commun des initiatives au niveau européen («carton vert»);
- mieux associer les parlements nationaux au processus décisionnel dès la phase pré-législative;
- mieux surveiller le respect du principe de subsidiarité;
- renforcer le rôle de contrôle des parlements nationaux vis-à-vis du Conseil;
- renforcer le rôle de contrôle des parlements nationaux à travers un droit de questionnement écrit;
- renforcer le dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes;
- développer et rendre plus efficace la coopération interparlementaire.

Quelques mots d'explication sont fournis ci-après pour chacun de ces points, ainsi qu'un bref aperçu du point de vue adopté à ce sujet par la présidente de la Chambre des représentants.

1) Porter en commun des initiatives au niveau européen («carton vert»)

Lors de la réunion du 9 mars 2022, Mme Eliane Tillieux, présidente de la Chambre des représentants, rappelle que

(2) Par courrier du 8 juin 2022, M. Othmar Karas, premier vice-président du Parlement européen, a explicitement demandé que cette phrase soit reprise dans le rapport car son collègue président de la commission des affaires constitutionnelles et lui-même ne pouvaient pas se rallier aux propositions.

(3) Voir: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac0a609007f/Conclusions_Cosac_groupe_de_travail_role_PN_dans_l_UE_Juin2022_FR%20Vfinale.pdf.

De voorstellen van de werkgroep werden op 14 juni 2022 aangenomen tijdens een hybride vergadering (in Parijs en digitaal). Ze zijn terug te vinden in bijlage 1.

Het Europees Parlement kon zich niet aansluiten bij deze consensus. (2)

Het eindverslag van de werkgroep is beschikbaar op IPEX. (3)

B. Voorstellen

Tijdens de vergaderingen zijn volgende punten aan de orde gekomen:

- initiatieven op Europees niveau bundelen («groene kaart»);
- de nationale parlementen vanaf de prelegislatieve fase beter bij het besluitvormingsproces betrekken;
- de naleving van het subsidiariteitsbeginsel beter controleren;
- de controlerende rol van de nationale parlementen ten aanzien van de Raad versterken;
- de controlerende rol van de nationale parlementen versterken door middel van een recht op schriftelijke vragen;
- de dialoog tussen de nationale parlementen en de Europese instellingen versterken;
- de interparlementaire samenwerking ontwikkelen en doeltreffender maken.

Hierna volgt een toelichting bij elk van deze punten en een beknopt overzicht van de standpunten die hierover werden ingenomen door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1) Initiatieven op Europees niveau bundelen («groene kaart»)

Tijdens de vergadering van 9 maart 2022 herinnert mevrouw Eliane Tillieux, voorzitter van de Kamer

(2) Bij brief van 8 juni 2022 heeft de heer Othmar Karas, eerste vicevoorzitter van het Europees Parlement, uitdrukkelijk gevraagd om deze zin in het verslag op te nemen omdat hij en zijn collega-voorzitter van de commissie Constitutionele zaken zich niet konden aansluiten bij de voorstellen.

(3) Zie: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac72ddd0080/Conclusions_Cosac_working_group_role_of_NP_in_the_EU_June2022_ENVFinale.pdf.

la COSAC a évoqué, en 2015, la question du dialogue politique renforcé (initiative dite du «carton vert»). Un groupe de travail s'est penché sur la question, mais le rapport du groupe de travail est resté sans suivi.

En 2016, Danielle Auroi, alors présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale française, avait pris l'initiative de formuler une proposition législative à la Commission, relative à la responsabilité sociétale des entreprises. Sept autres parlements avaient affiché leur soutien à ce premier projet de «carton vert».

Mme Tillieux est d'avis que le groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE pourrait redonner vie au carton vert, une initiative par laquelle un parlement national (avec d'autres parlements) invite la Commission européenne à déposer une proposition de législation sur une matière déterminée et contraint les institutions européennes à se prononcer au sujet de celle-ci.

Le carton vert permettrait ainsi aux parlements nationaux d'exprimer leur opinion dans le cadre du dialogue politique et de contribuer à un meilleur avenir pour l'Europe. Le groupe de travail de la COSAC pourrait donc relancer l'initiative du carton vert, qui renforce le dialogue politique.

La présidente de la Chambre estime qu'il est important que les parlementaires nationaux puissent exprimer leurs opinions de manière positive, contrairement aux cartons jaunes ou orange. Un meilleur avenir pour l'Europe pourrait ainsi être dessiné. Si une citoyenne ou un citoyen de l'UE peut demander à la Commission européenne de prendre une initiative, un pouvoir analogue devrait être conféré aux parlements nationaux. Il n'est pas rare que le Parlement belge transmette des résolutions au gouvernement. Néanmoins, les suites conférées à ces initiatives nationales sont assez peu claires. Ainsi, l'initiative du carton vert, qui pourrait être officialisée, va dans le sens d'un renforcement des droits des parlementaires et de leur participation au processus législatif européen.

On évoque souvent la participation citoyenne mais, au niveau européen, la participation des parlements nationaux représentant légitimement les citoyens devrait aussi être renforcée. À cet égard, la présidente de la Chambre signale l'initiative qu'elle a prise avec la présidente du Sénat de Belgique de relancer l'initiative relative à la

van volksvertegenwoordigers, eraan dat de COSAC in 2015 het thema van de versterkte politieke dialoog (het zogenaamde «groene kaart»-initiatief) heeft aangesneden. Een werkgroep heeft zich over deze kwestie gebogen, maar aan het verslag van de werkgroep is geen gevolg gegeven.

In 2016 had Danielle Auroi, de toenmalige voorzitter van de commissie voor de Europese Aangelegenheden van de Franse Nationale Assemblee, het initiatief genomen om bij de Commissie een wetgevingsvoorstel te formuleren over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zeven andere parlementen hebben hun steun betuigd aan dit eerste «groene kaart»-project.

Mevrouw Tillieux is van mening dat de werkgroep over de rol van de nationale parlementen in de EU de groene kaart nieuw leven zou kunnen inblazen. De groene kaart is een initiatief waarbij een nationaal parlement (samen met andere parlementen) de Europese Commissie oproept om een wetgevingsvoorstel over een bepaald onderwerp in te dienen en de Europese instellingen verplicht om hierover een standpunt in te nemen.

De groene kaart zou op die manier de nationale parlementen in staat stellen hun standpunten kenbaar te maken in het kader van de politieke dialoog en bij te dragen tot een betere toekomst voor Europa. De COSAC-werkgroep zou daarom het initiatief van de groene kaart, dat de politieke dialoog versterkt, opnieuw kunnen lanceren.

De voorzitter van de Kamer vindt het belangrijk dat de nationale parlementsleden hun mening op een positieve manier kunnen uiten, anders dan met de gele en de oranje kaarten. Dit zou een betere toekomst voor Europa dichterbij kunnen brengen. Als een EU-burger de Europese Commissie kan vragen een initiatief te nemen, moeten de nationale parlementen een soortgelijke bevoegdheid krijgen. Het is niet ongebruikelijk dat het Belgische Parlement resoluties tot de regering richt. Het gevolg dat aan deze nationale initiatieven wordt gegeven, is echter nogal vaag. Het initiatief van de groene kaart, dat geformaliseerd zou kunnen worden, gaat in de richting van een versterking van de rechten van de parlementsleden en van hun deelname aan het Europese wetgevingsproces.

Er is heel wat te doen rond burgerparticipatie, maar op Europees niveau moet ook de participatie van de nationale parlementen, die de burgers op legitieme wijze vertegenwoordigen, worden versterkt. In dat verband wijst de voorzitter van de Kamer erop dat zij samen met de voorzitter van de Belgische Senaat heeft geijverd om

Convention d'Istanbul, qui promeut la lutte contre les violences faites aux femmes. De nombreux parlements nationaux l'ont ratifiée; pourquoi l'Union européenne ne le ferait-elle pas? Ce carton vert pourrait inviter les institutions européennes à se positionner sur cette question.

Les échanges entre les membres du groupe de travail permettent de faire émerger un quasi-consensus sur la nécessité d'instaurer le carton vert, dont les modalités devront être précisées, avec le souci de ne pas gripper le système décisionnel européen.

La version initiale des conclusions proposait que la procédure en amont entre parlements nationaux se déroule en deux phases:

- la phase de consultation: l'assemblée qui lancerait une initiative la transmettrait à toutes les autres assemblées pour recueillir leurs observations dans un certain délai et de façon informelle; à l'issue du délai, l'assemblée en question rédigerait une proposition de compromis à partir des observations formulées qu'elle souhaiterait reprendre;
- la phase de recueil des soutiens: l'assemblée qui aurait lancé l'initiative transmettrait la proposition de compromis à toutes les autres assemblées qui, dans un délai déterminé et si elles le souhaitaient, pourraient soutenir formellement l'initiative (adoption d'une motion ou d'une résolution).

La procédure serait dès lors enclenchée dans deux cas, à savoir:

- si les soutiens obtenus représentaient un quart des voix attribuées aux parlements nationaux (deux voix par parlement national);
- si les soutiens obtenus représentaient un quart de la population de l'UE (4) et émanaient d'au moins quatre États membres.

Lors de la réunion du 16 mai 2022, Mme Tillieux exprime quelques réserves sur le deuxième seuil envisagé, qui ne garantirait pas pleinement que les initiatives adoptées soient partagées par un nombre significatif d'États membres.

(4) Le poids démographique de chaque parlement serait égal à la population de son État membre; pour les chambres des parlements bicaméraux, leur poids démographique serait égal à la population divisée par deux.

het initiatief met betrekking tot het Verdrag van Istanbul, dat de bestrijding van geweld tegen vrouwen bevordert, nieuw leven in te blazen. Tal van nationale parlementen hebben het goedgekeurd; waarom zou de Europese Unie dat niet doen? Deze groene kaart zou de Europese instellingen kunnen oproepen om een standpunt in te nemen over deze kwestie.

Op basis van de gedachtewisseling tussen de leden van de werkgroep kan een vrijwel volledige consensus worden bereikt over de noodzaak om de groene kaart in te voeren, waarvan de voorwaarden nader moeten worden bepaald, met dien verstande dat het Europese besluitvormingssysteem niet mag worden geblokkeerd.

In de oorspronkelijke versie van de conclusies werd voorgesteld dat de voorafgaande procedure tussen de nationale parlementen in twee fasen zou verlopen:

- de raadplegingsfase: de assemblee die een initiatief lanceert, zendt dit naar alle andere assemblees zodat zij binnen een bepaalde termijn en op informele wijze opmerkingen kunnen formuleren; aan het eind van deze termijn stelt de betrokken assemblee een compromisvoorstel op, op basis van de ontvangen opmerkingen die zij wil overnemen;
- de fase van steunverwerving: de assemblee die het initiatief heeft genomen, zendt het compromisvoorstel naar alle andere assemblees die, binnen een bepaalde termijn en indien zij dat willen, het initiatief formeel kunnen steunen (aanneming van een motie of een resolutie).

De procedure zou dan in twee gevallen worden ingeleid, namelijk:

- indien de verkregen steun een kwart vertegenwoordigt van de aan de nationale parlementen toegewezen stemmen (twee stemmen per nationaal parlement);
- indien de verkregen steun een kwart van de EU-bevolking (4) vertegenwoordigt en afkomstig is uit ten minste vier lidstaten.

Tijdens de vergadering van 16 mei 2022 uit mevrouw Tillieux enkele bedenkingen bij de beoogde tweede drempel, die niet helemaal zou garanderen dat de aangenomen initiatieven door een aanzienlijk aantal lidstaten worden gesteund.

(4) Het demografische gewicht van elk parlement zou gelijk zijn aan de bevolking van zijn lidstaat; voor de tweekamerparlementen zou het demografische gewicht gelijk zijn aan de bevolking gedeeld door twee.

Suite à cette observation, M. Rapin, président du groupe de travail, répond que l'objectif est avant tout de s'assurer que ce nouveau droit des parlements nationaux, s'il était ouvert, ne reste pas lettre morte. Le bilan du carton jaune est très limité alors même qu'il s'agit simplement de s'accorder sur une position binaire; s'entendre sur des propositions communes risque d'être encore plus difficile, ce qui invite donc à retenir un seuil raisonnable.

Le premier seuil proposé (25 % des voix des parlements nationaux) correspond à sept parlements monocaméraux (et donc sept États membres) ou, au maximum, quatorze chambres de parlements bicaméraux (et donc entre sept et quatorze États membres).

Afin de ne pas désavantager les parlements bicaméraux, il est proposé d'introduire un deuxième seuil basé sur un nombre minimum d'États membres combiné à un seuil démographique. Pour s'assurer que la proposition soit partagée par un nombre significatif d'États membres, M. Rapin propose de relever de quatre à sept le nombre d'États membres nécessaire pour ce second seuil, afin de s'aligner sur le niveau de contrainte du premier seuil.

La nouvelle proposition pour l'enclenchement de la procédure sera donc rédigée comme suit:

«La procédure serait dès lors enclenchée si:

- les soutiens obtenus représentaient un quart des voix attribuées aux parlements nationaux;
- OU les soutiens obtenus représentaient un quart de la population de l'UE et émanaient d'au moins un quart des États membres.»

Cette proposition a été retenue par le groupe de travail.

La proposition ajoute que «[c]haque des chambres de l'Union prend en compte les droits de l'opposition dans la mise en œuvre de ce nouveau droit dans son règlement intérieur, dans le respect des règles nationales et des traditions politiques de chaque État membre.»

Au cours de la réunion du 30 mai 2022, Mme Tillieux fait encore remarquer que des membres du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes ont attiré l'attention sur le contexte institutionnel de la Belgique dans le cadre duquel de nombreuses compétences ont été attribuées aux entités fédérées. Cela peut

Naar aanleiding van deze opmerking antwoordt de heer Rapin, voorzitter van de werkgroep, dat het er vooral om gaat ervoor te zorgen dat dit nieuwe recht van de nationale parlementen, als het wordt ingevoerd, geen dode letter blijft. De resultaten van de gele kaart zijn zeer beperkt, terwijl daar alleen overeenstemming moet worden bereikt over een binair standpunt; overeenstemming bereiken over gemeenschappelijke voorstellen dreigt nog moeilijker te worden, hetgeen dan ook pleit voor een redelijke drempel.

De eerste voorgestelde drempel (25 % van de stemmen van de nationale parlementen) komt overeen met zeven eenkamerparlementen (en dus zeven lidstaten) of ten hoogste veertien kamers van tweekamerparlementen (en dus tussen zeven en veertien lidstaten).

Om de tweekamerparlementen niet te benadelen, wordt voorgesteld een tweede drempel in te voeren op basis van een minimumaantal lidstaten in combinatie met een demografische drempel. Om ervoor te zorgen dat het voorstel door een aanzienlijk aantal lidstaten wordt gesteund, stelt de heer Rapin voor het aantal lidstaten dat voor deze tweede drempel vereist is, te verhogen van vier tot zeven, teneinde dit vereiste op hetzelfde niveau te brengen als dat van de eerste drempel.

Het nieuwe voorstel voor de inleiding van de procedure zal bijgevolg als volgt luiden:

«De procedure wordt ingeleid indien:

- de verkregen steun een kwart van de aan de nationale parlementen toegewezen stemmen vertegenwoordigt;
- OF de verkregen steun een kwart van de bevolking van de EU vertegenwoordigt en afkomstig is uit ten minste een kwart van de lidstaten.» (vertaling)

Dit voorstel is door de werkgroep goedgekeurd.

Het voorstel voegt daaraan toe dat «elke kamer van de Unie bij de tenuitvoerlegging van dit nieuwe recht in haar reglement van orde rekening houdt met de rechten van de oppositie, met inachtneming van de nationale regels en politieke tradities van elke lidstaat.» (vertaling)

Tijdens de vergadering van 30 mei 2022 merkt mevrouw Tillieux nog op dat leden van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden gewezen hebben op de institutionele context van België, waar veel bevoegdheden zijn toegewezen aan de deelstaten. In andere federale Staten kan dit ook een rol spelen. Er wordt bijgevolg

également jouer un rôle dans d'autres États fédéraux. Il est par conséquent demandé d'y accorder une attention particulière lors de la mise en œuvre de la procédure du carton vert (5).

2) Mieux associer les parlements nationaux au processus décisionnel dès la phase pré-législative

Le groupe de travail invite les présidences parlementaires et la Commission européenne à organiser des conférences interparlementaires *ad hoc*, en amont de la présentation des principaux textes ou paquets législatifs, sur la base du programme annuel de la Commission.

En outre, la Commission devrait s'engager à inclure un bref résumé de toutes les contributions pertinentes des parlements nationaux dans les dispositions introductives de ses propositions législatives. Cela permettrait d'informer les colégislateurs de toute préoccupation importante soulevée par les parlements nationaux lors des consultations.

3) Mieux surveiller le respect du principe de subsidiarité

Trente ans après l'adoption du traité de Maastricht, qui a défini le principe de subsidiarité, et plus de douze ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui a fait des parlements nationaux les garants de son respect, le bilan de la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce instauré à cet effet est modeste. Seuls trois «cartons jaunes» ont été adoptés et leurs conséquences sont restées limitées.

Afin de mieux surveiller le respect du principe de subsidiarité, le groupe de travail:

- demande d'assouplir les conditions d'exercice du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux, en abaissant à un quart des voix des parlements nationaux – au lieu d'un tiers – le seuil de déclenchement du carton jaune;

(5) Si la procédure du carton vert vise un sujet qui relève par exemple des compétences des entités fédérées, le Parlement fédéral belge ne peut pas prendre part à la procédure. Étant donné que les parlements des entités fédérées font partie du système parlementaire belge (conformément à la Déclaration 51 du Traité de Lisbonne), les parlements des entités fédérées devraient pouvoir se prononcer à ce sujet.

gevraagd hier bijzondere aandacht voor te hebben bij de implementatie van de «groene kaart»-procedure. (5)

2) De nationale parlementen vanaf de prelegislatieve fase beter bij het besluitvormingsproces betrekken

De werkgroep roept de parlementaire voorzitterschappen en de Europese Commissie op om, voorafgaand aan de indiening van belangrijke wetgevingsteksten of -pakketten, *ad hoc* interparlementaire conferenties te organiseren op basis van het jaarprogramma van de Commissie.

Voorts dient de Commissie zich ertoe te verbinden in de inleidende bepalingen van haar wetgevingsvoorstellen een korte samenvatting op te nemen van alle relevante bijdragen van de nationale parlementen. Dit zou het mogelijk maken de medewetgevers op de hoogte te brengen van belangrijke aandachtspunten die de nationale parlementen tijdens de raadplegingen naar voren hebben gebracht.

3) De naleving van het subsidiariteitsbeginsel beter controleren

Dertig jaar na de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, waarin het subsidiariteitsbeginsel is vastgelegd, en meer dan twaalf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dat de nationale parlementen verantwoordelijk heeft gemaakt voor de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, is de balans van de toepassing van het daartoe ingestelde mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing bescheiden. Er zijn slechts drie «gele kaarten» aangenomen en de gevolgen daarvan zijn beperkt gebleven.

Met het oog op een betere controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel:

- dringt de werkgroep erop aan de voorwaarden voor subsidiariteitstoetsing door de nationale parlementen te versoepelen door de drempel voor het in werking stellen van de gele kaart te verlagen tot een kwart van de stemmen van de nationale parlementen, in plaats van een derde;

(5) Als de «groene kaart»-procedure zich richt op een onderwerp dat bijvoorbeeld behoort tot de bevoegdheden van de deelstaten, kan het Belgische Federale Parlement niet deelnemen aan de procedure. Aangezien de deelstaatparlementen tot het Belgisch parlementair stelsel behoren (overeenkomstig Verklaring 51 bij het Verdrag van Lissabon), zouden de parlementen van de deelstaten zich hierover wel kunnen uitspreken.

- demande de porter de huit à dix semaines le délai accordé aux parlements nationaux pour qu'ils procèdent au contrôle de subsidiarité d'un projet d'acte législatif;
 - souhaite promouvoir une culture commune à l'ensemble des institutions européennes et des États membres en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité, par exemple à travers des outils comme la grille de lecture commune élaborée par la «task force subsidiarité» en 2018 (6);
 - souhaite que l'ensemble des informations relatives à la subsidiarité soient disponibles sur une plateforme en ligne unique, y compris celles provenant des institutions européennes.
- dringt de werkgroep erop aan dat de termijn waarin de nationale parlementen een subsidiariteitstoetsing van een ontwerp van wetgevingshandeling moeten uitvoeren, wordt verlengd van acht tot tien weken;
 - wil de werkgroep een gemeenschappelijke cultuur tussen alle Europese instellingen en de lidstaten met betrekking tot de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit bevorderen, bijvoorbeeld door middel van instrumenten zoals de gemeenschappelijke leeswijzer die in 2018 (6) door de *taskforce* subsidiariteit is opgesteld;
 - zou de werkgroep willen dat alle informatie over subsidiariteit op één onlineplatform beschikbaar is, met inbegrip van de informatie afkomstig van de Europese instellingen.

4) Renforcer le rôle de contrôle des parlements nationaux vis-à-vis du Conseil

Les parlements nationaux jouent un rôle essentiel pour assurer le fonctionnement démocratique de l'Union, grâce au contrôle qu'ils exercent sur la politique européenne de leur gouvernement national, comme le stipule le Traité sur l'Union européenne. Le groupe de travail invite chaque chambre à pleinement utiliser les outils dont elle dispose à cette fin au niveau national.

Des règles minimales communes pourraient être promues pour assurer une plus grande transparence des travaux du Conseil et des trilogues vis-à-vis des parlements nationaux. En particulier, cette transparence devrait s'appliquer aux conclusions provisoires établies par la Présidence du Conseil et aux «tableaux quatre colonnes» des trilogues. Ainsi, le groupe de travail propose qu'un droit d'accès à ces documents soit ouvert aux présidents des commissions des Affaires européennes de chaque parlement national ou à un autre membre ou structure parlementaire, au choix de chaque assemblée.

5) Renforcer le rôle de contrôle des parlements nationaux à travers un droit de questionnement écrit

Le groupe de travail propose d'ouvrir aux parlementaires nationaux le droit d'adresser des questions écrites aux institutions européennes, qui pourront ainsi entendre

4) De controlerende rol van de nationale parlementen ten aanzien van de Raad versterken

De nationale parlementen spelen een essentiële rol bij het waarborgen van de democratische werking van de Unie door hun controle op het Europese beleid van hun nationale regering, zoals bepaald in het Verdrag betreffende de Europese Unie. De werkgroep roept elke kamer op om ten volle gebruik te maken van de instrumenten die haar daartoe op nationaal niveau ter beschikking staan.

Gemeenschappelijke minimumvoorschriften zouden kunnen worden bevorderd om de werkzaamheden van de Raad en de triloggen transparanter te maken ten opzichte van de nationale parlementen. Deze transparantie moet met name gelden voor de voorlopige conclusies van het voorzitterschap van de Raad en voor de «tabellen met vier kolommen» van de triloggen. De werkgroep stelt derhalve voor het recht van toegang tot deze documenten open te stellen voor de voorzitters van de commissies voor Europese Aangelegenheden van elk nationaal parlement of voor een ander lid of een andere parlementaire structuur, naar keuze van elke assemblee.

5) De controlerende rol van de nationale parlementen versterken door middel van een recht op schriftelijke vragen

De werkgroep stelt voor om de nationale parlementen het recht te geven schriftelijke vragen te richten aan de Europese instellingen die zo van nog dichterbij de

(6) Rapport de la *task force* «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”», juillet 2018. Voir: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr_0.pdf, p. 32-34.

(6) Verslag van de *taskforce* inzake subsidiariteit, evenredigheid en minder en efficiënter optreden, juli 2018. Zie: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl_0.pdf, blz. 32-34.

d'encore plus près les préoccupations des citoyens, à travers la voix de leurs représentants nationaux.

L'octroi aux parlements nationaux de la possibilité de poser des questions écrites à la Commission européenne aurait lieu par le biais des présidents des commissions des affaires européennes de chaque parlement ou de la COSAC.

Mme Tillieux se montre favorable à toute procédure qui renforce le dialogue entre les institutions européennes et les parlements nationaux. Il serait intéressant de formaliser cette idée afin qu'une réponse rapide soit apportée aux interrogations des parlements.

6) Renforcer le dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes

Le renforcement du dialogue avec les institutions européennes devrait également prendre la forme d'une participation accrue des commissaires européens, des euro-députés ou des ministres de l'État présidant le Conseil aux travaux des parlements nationaux ou de la COSAC. De même, le groupe de travail soutient la proposition de la Conférence sur l'avenir de l'Europe demandant au Parlement européen d'inviter les parlements nationaux à certaines de ses auditions législatives et recommande un dialogue plus régulier entre les rapporteurs du Parlement européen et les rapporteurs correspondants des parlements nationaux.

7) Développer et rendre plus efficace la coopération interparlementaire

D'autres perspectives d'approfondissement de la coopération interparlementaire méritent d'être envisagées. Ainsi, la question des plans de relance et de résilience pourrait constituer un axe de développement de la coopération interparlementaire, afin d'appréhender à la fois la dimension nationale et la dimension européenne de ces plans.

De même, le groupe de travail invite les parlements nationaux et le Parlement européen à mettre en place la structure conjointe de contrôle du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, prévue par le règlement de 2019 (art. 112) (7).

(7) Voir le Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=FR>.

bekommernissen van de burgers kunnen horen via de stem van hun nationale vertegenwoordigers.

De toekenning aan de nationale parlementen van de mogelijkheid om schriftelijke vragen te stellen aan de Europese Commissie zou verlopen via de voorzitters van de commissies voor Europese Aangelegenheden van elk parlement of van de COSAC.

Mevrouw Tillieux is voorstander van elke procedure die de dialoog tussen de Europese instellingen en de nationale parlementen bevordert. Het zou interessant zijn om dat idee vorm te geven zodat een snel antwoord kan worden gegeven op de vragen van de parlementen.

6) De dialoog tussen de nationale parlementen en de Europese instellingen versterken

De dialoog met de Europese instellingen kan ook versterkt worden door de Europese commissarissen, euro-parlementsleden of de ministers van de Staat die de Raad voorziet meer te laten deelnemen aan de werkzaamheden van de nationale parlementen of de COSAC. Ook steunt de werkgroep het voorstel van de Conferentie over de toekomst van Europa waarin het Europees Parlement wordt verzocht om de nationale parlementen uit te nodigen op bepaalde wetgevende zittingen en een regelmatigere dialoog wordt aanbevolen tussen de rapporteurs van het Europees Parlement en de overeenkomstige rapporteurs van de nationale parlementen.

7) De interparlementaire samenwerking ontwikkelen en doeltreffender maken

Er zouden nog meer mogelijkheden voor interparlementaire samenwerking overwogen moeten worden. Zo zouden de plannen voor herstel en veerkracht een motor kunnen zijn voor de ontwikkeling van interparlementaire samenwerking, zodat de nationale en de Europese dimensie van die plannen tegelijk worden aangepakt.

De werkgroep verzoekt de nationale parlementen en het Europees Parlement ook om een gezamenlijke structuur op te zetten voor het toezicht op de Europese kust- en grenswacht, als bepaald in de Verordening van 2019 (art. 112) (7).

(7) Zie Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en van de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en (EU) 2016/1624: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=NL>.

III. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PLACE DES VALEURS AU CŒUR DU SENTIMENT D'APPARTENANCE À L'UNION EUROPÉENNE

A. Introduction

Le groupe de travail sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union européenne a été présidé par Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale française.

M. Gaëtan Van Goidsenhoven, sénateur et coprésident du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, et M. Kristof Calvo, député, ont participé aux travaux de ce groupe de travail, dont le point de départ a été le constat que le respect des valeurs européennes et de l'état de droit crée des tensions entre les États membres de l'UE. Le groupe de travail s'est dès lors vu confier la mission d'organiser un échange de vues afin de permettre une meilleure compréhension mutuelle.

Les débats au sein du groupe de travail ont pour l'essentiel tourné autour de trois questions:

- Quelle compréhension faut-il avoir des concepts de valeurs, de démocratie et d'état de droit? Leurs contenus sont-ils suffisamment définis? Si certaines législations nationales doivent être écartées en raison de leur non-conformité avec des normes européennes supérieures, ces normes sont-elles suffisamment claires?
- Dans quelle mesure le respect des identités constitutionnelles nationales peut-il autoriser des États membres à s'éloigner de certaines valeurs européennes ou à en retenir une interprétation différente de celle des autres États membres?
- Les mécanismes de suivi du respect des valeurs et de l'état de droit sont-ils pertinents et adaptés à cette double nécessité: préserver le sentiment d'appartenance des citoyens autour d'un corps de valeurs et respecter les traditions constitutionnelles nationales?

Pour ce qui est de la méthode de travail, les réunions ont eu lieu deux fois par mois et ont consisté en auditions d'experts, de représentants de la société civile ou de responsables européens ou nationaux.

Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises en distanciel entre le 8 février et le 1^{er} juin 2022.

III. WERKGROEP OVER DE PLAATS VAN DE WAARDEN IN HET CENTRUM VAN HET GEVOEL OM TOT DE EU TE BEHOREN

A. Inleiding

De werkgroep over de plaats van de waarden in het centrum van het gevoel om tot de Europese Unie te behoren, werd voorgezeten door mevrouw Sabine Thillaye, voorzitter van de commissie voor de Europese aangelegenheden van de Franse Nationale Assemblée.

De heer Gaëtan Van Goidsenhoven, senator en covoorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, en de heer Kristof Calvo, volksvertegenwoordiger, hebben deelgenomen aan de werkzaamheden van deze werkgroep, die vertrekt vanuit de vaststelling dat het respect voor de Europese waarden en de rechtsstaat spanningen tussen de Europese lidstaten teweeg brengt. De werkgroep heeft dan ook tot doel een gedachtewisseling op gang te brengen over de Europese waarden, zodat een beter wederzijds begrip mogelijk wordt.

De besprekingen in de werkgroep draaiden in hoofdzaak om drie vragen:

- Hoe moeten de begrippen waarden, democratie en rechtsstaat worden opgevat? Zijn ze inhoudelijk voldoende omschreven? Als bepaalde nationale wetten geschrapt moeten worden omdat ze niet in overeenstemming zijn met de hogere Europese normen, zijn die normen dan duidelijk genoeg?
- In hoeverre staat de eerbiediging van de nationale constitutionele identiteiten de lidstaten toe om af te wijken van bepaalde Europese waarden of er een andere interpretatie aan te geven dan de andere lidstaten?
- Zijn de mechanismen voor het toezicht op de eerbiediging van de waarden en van de rechtsstaat relevant en aangepast aan deze twee vereisten: het gevoel van samenhang van de burgers rond een geheel van waarden behouden en de nationale grondwettelijke tradities eerbiedigen?

Wat de werkmethode betreft: de vergaderingen vonden twee keer per maand plaats en er werden deskundigen, vertegenwoordigers van het middenveld en Europese of nationale leidinggevenden gehoord.

De werkgroep heeft verschillende malen digitaal vergaderd tussen 8 februari en 1 juni 2022.

Lors de la réunion inaugurale du groupe de travail, M. Van Goidsenhoven a tenu à féliciter et à encourager les différents acteurs de la présidence française de l'UE pour leur initiative. Elle est nécessaire face au constat dressé et largement partagé d'un manque d'efficacité et de visibilité des travaux de la COSAC. En effet, les parlementaires portent habituellement la voix représentative de leur parlement sans pour autant entrer dans un dialogue constructif et ne créant un impact que très peu tangible.

L'orateur estime que ce groupe de travail porte sur une problématique qui interroge l'ensemble des parlementaires et citoyens attachés à l'UE, qui peut être perçue sous différents prismes: celui du marché commun, du projet politique, du système de coopération ou encore celui du sanctuaire des libertés. Chacun peut témoigner de certains acquis bien ancrés de l'Union. Ainsi, la paix entre les peuples ne fait plus l'objet de débat. L'intégration européenne a permis ce phénomène en ancrant les États dans un processus de concertation et d'entente permanents.

Quant au respect de la dignité humaine, le sénateur est d'avis que cette valeur est constamment au centre des échanges, tant au sein de l'UE entre les États membres qu'au travers de leurs relations extérieures avec le reste du monde. L'Union ne cesse de rappeler la prépondérance de ces principes considérés comme universels. À la suite de récents événements, il a été rappelé que l'UE n'est pas un «club» auquel un État peut adhérer en fonction d'un intérêt ponctuel.

L'orateur conclut en rappelant que la liberté et la démocratie sont deux piliers fondateurs de l'Union tout comme l'état de droit est un pilier essentiel de son ordonnancement juridique, permettant à la fois le bon fonctionnement du marché intérieur et du principe de libre circulation. Néanmoins, ce principe semble depuis quelque temps remis en question en de nombreux lieux en Europe. Force est de constater qu'il demeure toujours essentiel de se battre pour son bon respect.

Les conclusions du groupe de travail ont été adoptées par consensus le 14 juin 2022 au cours d'une réunion hybride (à Paris et en distanciel). Elles peuvent être consultées à l'annexe 2.

Tout comme pour les conclusions du groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, le Parlement européen n'était pas en position de prendre part à ce consensus (8).

Bij de start van de eerste bijeenkomst van de werkgroep feliciteerde de heer Van Goidsenhoven de leden van het Franse voorzitterschap van de EU voor hun initiatief. Dit initiatief is nodig gelet op de vaststelling en ruim gedeelde mening dat de werkzaamheden van de COSAC niet efficiënt en zichtbaar genoeg zijn. De parlementsleden vertegenwoordigen immers gewoonlijk hun parlement zonder een constructieve dialoog aan te gaan en zij hebben erg weinig tastbare impact.

Spreker meent dat deze werkgroep een problematiek behandelt die alle parlementsleden en burgers van de EU aanbelangt en die bekeken kan worden vanuit verschillende invalshoeken: de gemeenschappelijke markt, het politiek project, het systeem van samenwerking of nog, de onaantastbare vrijheden. Iedereen kan bepaalde goed verankerde verworvenheden van de Unie waarnemen. Vrede tussen volkeren is niet langer een punt van discussie. De Europese integratie maakte dit mogelijk door de Staten te verankeren in een proces van permanent overleg en wederzijds begrip.

Wat de eerbiediging van de menselijke waardigheid betreft, geeft de senator aan dat die waarde steeds centraal staat in de gesprekken, zowel tussen de lidstaten van de EU als via hun buitenlandse betrekkingen met de hele wereld. De Unie blijft eraan herinneren dat die als universeel beschouwde beginselen het hoogste goed zijn. Naar aanleiding van de recente gebeurtenissen herinnert spreker eraan dat de EU geen «club» is waartoe een Staat kan toetreden op basis van een specifiek eigen belang.

Tot slot herinnert spreker eraan dat vrijheid en democratie twee fundamentele pijlers van de Unie zijn, net als de rechtsstaat een essentiële pijler is van haar rechtsbestel, die zowel de goede werking van de interne markt als het beginsel van het vrij verkeer mogelijk maakt. Toch lijkt dat beginsel al enige tijd in twijfel te worden getrokken in heel wat plaatsen in Europa. Men moet vaststellen dat men steeds moet blijven vechten voor de correcte naleving ervan.

De conclusies van de werkgroep werden op 14 juni 2022 bij consensus aangenomen tijdens een hybride vergadering (in Parijs en digitaal). De conclusies zijn terug te vinden in bijlage 2.

Net als voor de conclusies van de werkgroep over de rol van de nationale parlementen in de EU, kon het Europees Parlement zich niet aansluiten bij deze consensus (8).

(8) Cf. note de bas de page 2.

(8) Zie voetnoot 2.

M. Kristof Calvo et son groupe ont formulé plusieurs observations sur les conclusions. Il est ainsi question du respect par l'UE des droits de l'homme, du développement durable de la planète et de la solidarité dans ses relations commerciales avec le reste du monde. L'importance d'inclure la liberté des médias dans la définition de l'état de droit a également été soulignée. Cela a été repris par la présidence française comme contribution au rapport final.

Le rapport final du groupe de travail est disponible sur le site de l'IPEX (9).

B. Résumé des travaux

1) Valeurs européennes, état de droit, droits fondamentaux et démocratie: définitions

Les débats du groupe de travail ont permis d'engager une réflexion sur le contenu à donner au concept de valeurs européennes et sur leur portée juridique. Les valeurs européennes constituent tant un concept philosophique qu'un concept de droit qui crée des obligations pour les États, dans le respect de leurs traditions constitutionnelles nationales.

L'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que «[l']Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»

Le sénateur Van Goidsenhoven souligne que le dernier rapport sur l'état de droit dans l'UE remet ce concept au cœur de la construction et de l'identité européenne. Il indique que la Belgique considère le respect de l'état de droit et des droits fondamentaux comme étant la base de son identité et sa démocratie. Il est par ailleurs essentiel que tous les États membres soient unis autour des mêmes valeurs et d'une même interprétation de ces valeurs afin d'assurer le bon fonctionnement pratique de l'UE. Un dialogue constructif, basé sur des faits objectifs, est donc une bonne évolution pour l'UE et son renforcement.

(9) Voir: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac0a609007f/Conclusions_Cosac_groupe_de_travail_role_PN_dans_l_UE_Juin2022_FR%20Vfinale.pdf.

De heer Kristof Calvo en zijn fractie hebben een aantal opmerkingen geformuleerd over de conclusies. Zo is er onder meer sprake van het respect, door de Europese Unie, van de mensenrechten, de duurzame ontwikkeling van de planeet en de solidariteit in haar handelsbetrekkingen met de rest van de wereld. Daarnaast wordt ook gehamerd op de inclusie van mediavrijheid in de definitie van de rechtsstaat. Het Franse voorzitterschap heeft deze opgenomen als bijdrage aan het eindverslag.

Het eindverslag van de werkgroep is beschikbaar op IPEX (9).

B. Samenvatting van de werkzaamheden

1) Europese waarden, rechtsstaat, fundamentele rechten en democratie: definitie

Tijdens de besprekingen van de werkgroep werd nagedacht over de inhoud die aan het begrip van de Europese waarden moet worden gegeven en over hun juridische draagwijdte. De Europese waarden zijn zowel een filosofisch begrip als een rechtsbegrip en zij brengen verplichtingen mee voor de Staten, zij het met inachtneming van hun nationale grondwettelijke tradities.

Artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU) bepaalt: «De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.»

Senator Van Goidsenhoven benadrukt dat in het recentste verslag over de rechtsstaat in de EU, dit begrip weer centraal staat in de Europese constructie en identiteit. Hij geeft aan dat België de eerbiediging van de rechtsstaat en van de fundamentele rechten als basis van zijn identiteit en democratie beschouwt. Het is trouwens essentieel dat alle lidstaten het eens zijn over dezelfde waarden en dezelfde interpretatie van die waarden om de goede praktisch-technische werking van de EU te waarborgen. Een constructieve dialoog, gebaseerd op objectieve feiten, is dus een goede evolutie voor de EU en haar werking.

(9) Zie: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181abecbef0088/Conclusions_Values_Vfinale%20ENG.pdf.

Plusieurs professeurs auditionnés font remarquer que la notion de valeurs est d'abord un concept philosophique. Elle recèle une dimension subjective en tant que reflet d'un certain consensus social. En outre, une valeur diffère d'une simple opinion par le fait qu'elle est peu malléable dans le temps. Les valeurs européennes sont l'héritage d'une très longue histoire au cours de laquelle se sont formés progressivement des principes considérés comme universels.

Toutefois, en consacrant le concept de valeurs dans le droit primaire et en s'efforçant d'en lister les composantes, le traité de Lisbonne lui a donné une portée normative. Les valeurs s'imposent aux États membres et peuvent être invoquées par les particuliers à l'appui de leurs recours, particulièrement devant les juridictions nationales: elles irriguent, de ce fait, le droit des États membres. Le respect de ces valeurs est un élément clef du contrat collectif européen et de la confiance mutuelle entre États membres.

Saisie d'un recours contre le règlement du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, la Cour de justice a rappelé dans son arrêt du 16 février 2022 que les valeurs citées à l'article 2 TUE définissent l'identité de l'Union en tant qu'ordre juridique commun aux États membres, que leur respect constitue une condition pour la jouissance des droits découlant des traités et que l'Union doit être en mesure de les défendre dans les limites de ses attributions.

M. Van Goidsenhoven souhaite savoir si la Commission européenne a déjà utilisé ce mécanisme de conditionnalité et si elle a déjà constaté des résultats concrets. Les gouvernements qui en subissent les effets pourraient renforcer leur rhétorique et leurs discours de méfiance à l'égard de l'UE et persister dans leur dynamique, et cela n'est évidemment pas souhaitable. Dès lors, une évaluation concernant ce potentiel phénomène «d'effets secondaires» sera-t-elle menée?

Il est ressorti des réunions que, bien que l'article 4 §2 TUE oblige l'Union à respecter l'identité constitutionnelle nationale des États, cette obligation de respect des identités nationales ne saurait remettre en cause l'obligation qui s'impose aux États de respecter les valeurs européennes.

Le respect des valeurs européennes est également l'une des conditions requises des États candidats pour leur adhésion à l'Union. Le Conseil européen

Verschillende professoren die gehoord werden, merken op dat het begrip waarden in de eerste plaats een filosofisch begrip is. Het bevat een subjectieve dimensie als weergave van een zekere sociale consensus. Bovendien verschilt een waarde van een gewone opinie omdat ze weinig kneedbaar is in de tijd. De Europese waarden zijn de erfenis van een erg lange geschiedenis waaruit geleidelijk beginselen zijn gegroeid die universeel zijn geworden.

Door het begrip waarden in het primaire recht te verankeren en door de onderdelen ervan op te lijsten, heeft het Verdrag van Lissabon hieraan echter een normatieve draagwijdte gegeven. De waarden worden aan de lidstaten opgelegd en kunnen worden aangevoerd door privépersonen ter ondersteuning van hun beroep, in het bijzonder voor de nationale rechtbanken: ze sijnpelen op die manier door in het recht van de lidstaten. De eerbiediging van die waarden is een sleutelement van het Europees collectief contract en van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten.

Naar aanleiding van een beroep dat ingediend werd tegen de Verordening van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, heeft het Hof van Justitie er in zijn arrest van 16 februari 2022 aan herinnerd dat de in artikel 2 VEU verankerde waarden de identiteit van de Unie bepalen als gemeenschappelijke rechtsorde van de lidstaten, dat eerbiediging ervan een voorwaarde is om de rechten te genieten die uit de verdragen voortvloeien en dat de Unie in staat moet zijn deze binnen de grenzen van haar bevoegdheden te verdedigen.

De heer Van Goidsenhoven wil weten of de Europese Commissie dit conditionaliteitsregime heeft ingezet en of ze al concrete resultaten heeft vastgesteld. De overheden die de gevolgen hiervan ondergaan, zouden hun retoriek en discours van wantrouwen tegen de EU kunnen versterken en op dat elan blijven doorgaan, wat uiteraard niet wenselijk is. Zal dit mogelijke verschijnsel van «neveneffecten» worden geëvalueerd?

Uit de vergaderingen bleek dat artikel 4 §2 VEU de Unie weliswaar verplicht om de nationale constitutionele identiteit van de Staten te eerbiedigen, maar dit betekent niet dat de Staten de Europese waarden niet moeten eerbiedigen.

De eerbiediging van de Europese waarden is voor kandidaat-lidstaten ook een van de voorwaarden voor toetreding tot de Unie. De Europese Raad van

de Copenhague de juin 1993, qui a défini les critères d'adhésion à l'Union, a prescrit aux pays candidats la mise en place d'«institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection». Avec le traité de Lisbonne, l'article 49 TUE a été modifié pour intégrer formellement le respect des valeurs de l'article 2 TUE dans les critères d'adhésion. Il serait pour le moins paradoxal que ce qui était exigé des États candidats ne soit plus une obligation complète pour les États membres.

Ces valeurs européennes peuvent également être le catalyseur du sentiment d'appartenance. La notion de «patriotisme constitutionnel», défendue par le philosophe allemand Jürgen Habermas, est très éclairante: elle implique qu'une identité collective, qu'elle soit nationale ou supranationale, peut se fonder sur l'attachement aux droits et libertés fondamentales plutôt que sur une communauté culturelle. De plus, le patriotisme constitutionnel peut se doubler d'une dimension affective.

Plusieurs intervenants signalent que les valeurs européennes trouvent une de leurs incarnations dans les droits, libertés et principes énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, qui a acquis, avec le Traité de Lisbonne, une valeur juridique obligatoire. Ces droits fondamentaux lient non seulement les institutions de l'Union dans l'exercice de leurs prérogatives, mais aussi les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen.

Pour ce qui est de l'état de droit, il est à noter que les traités ne donnent aucune définition de ce concept. Dans une conception étroite, liée à la définition donnée par le juriste autrichien Hans Kelsen, l'état de droit peut être compris comme l'obligation pour un État de respecter le droit. Étroitement liée au principe de légalité, la soumission de la puissance publique aux normes juridiques protège les citoyens de l'arbitraire, à la double condition qu'il existe une hiérarchie des normes et que les infractions soient sanctionnées par un juge indépendant.

D'autres soutiennent une définition un peu plus large de l'état de droit, à savoir: un principe universel d'organisation politique qui garantit la démocratie et les droits de l'homme par l'intervention d'un juge.

Le règlement du 16 décembre 2020 relatif à la conditionnalité des fonds européens établit une liste des critères à prendre en compte pour définir l'état de

Kopenhague van juni 1993, die de toetredingscriteria tot de Unie heeft vastgesteld, verplicht de kandidaat-lidstaten tot de oprichting van «stabiele instellingen die de rechtsstaat, de democratie, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen». Met het Verdrag van Lissabon werd artikel 49 VEU gewijzigd om formeel de eerbiediging van de waarden van artikel 2 VEU in de toetredingscriteria op te nemen. Het zou op z'n minst tegenstrijdig zijn om de vereisten voor de kandidaat-lidstaten niet meer ten volle op te leggen aan de lidstaten.

Die Europese waarden kunnen ook de katalysator zijn voor een samenhangingsgevoel. Het begrip «constitutioneel patriotisme» dat door de Duitse filosoof Jürgen Habermas wordt aangehangen, is erg verhelderend: dit houdt in dat een collectieve identiteit, ongeacht of ze nationaal of supranationaal is, gestoeld kan zijn op de gehechtheid aan fundamentele rechten en vrijheden in plaats van op een culturele gemeenschap. Bovendien kan het constitutionele patriotisme ook nog een affectieve dimensie krijgen.

Verschillende sprekers wijzen erop dat de Europese waarden hun oorsprong vinden in rechten, vrijheden en beginselen die opgenomen zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, dat met het Verdrag van Lissabon juridisch bindend is geworden. Die grondrechten zijn niet alleen bindend voor de instellingen van de Unie bij het uitoefenen van hun prerogatieven, maar ook voor de lidstaten wanneer zij het Europees recht toepassen.

Wel dient te worden opgemerkt dat de verdragen geen definitie van het begrip rechtsstaat geven. In een enge opvatting, gelinkt aan de definitie van de Oostenrijkse jurist Hans Kelsen, kan de rechtsstaat begrepen worden als de verplichting van een Staat om het recht te eerbiedigen. Nauw verbonden met het legaliteitsbeginsel, zorgt de onderwerping van de overheid aan de rechtsnormen ervoor dat de burgers beschermd worden tegen willekeur, waarbij twee voorwaarden gelden: er moet een normenhiërarchie zijn en overtredingen moeten door een onafhankelijke rechter bestraft worden.

Anderen scharen zich achter een iets ruimere bepaling van de rechtsstaat, namelijk een universeel beginsel van politieke organisatie dat de democratie en de mensenrechten waarborgt door het optreden van een rechter.

De Verordening van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting stelt een lijst vast van de criteria die in

droit: le principe de légalité (qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste); le principe de sécurité juridique; l'interdiction d'arbitraire du pouvoir exécutif; la protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales; le principe de séparation des pouvoirs; le principe de non-discrimination; le principe d'égalité devant la loi.

Il est permis toutefois de se demander s'il ne convient pas d'intégrer dans la définition de l'état de droit donnée par le règlement du 16 décembre 2020 d'autres éléments plus matériels. Les auditions réalisées par les membres du groupe de travail ont permis d'en identifier trois:

- les droits des personnes et des groupes;
- la liberté de conscience et de religion;
- la liberté des médias. Il est à noter que la liberté des médias ne figure pas dans la liste des critères constitutifs de l'état de droit fixée par le règlement du 16 décembre 2020, alors même que ce sujet est pris en compte par la Commission européenne dans ses rapports annuels sur l'état de droit.

Ainsi que l'a indiqué M. Didier Reynders, commissaire européen à la Justice, lors de son audition, le rapport sur l'état de droit de 2021 montre que la question des médias suscite toujours plus d'inquiétudes notamment en raison d'assassinats de journalistes et d'attaques contre les journalistes sur les réseaux sociaux. Afin d'assurer la liberté des médias et la protection effective des journalistes, la Commission européenne a formulé des recommandations sur ces sujets à l'adresse des gouvernements des États membres. Elle propose la mise en place de mécanismes garantissant la pluralité des médias, par exemple via l'accès équitable aux financements publics ou la lutte contre les «poursuites-bâillons» (10) visant à dissuader l'expression publique des journalistes.

Plusieurs professeurs ont aussi remarqué que la manière dont l'état de droit s'incarne dans les systèmes politiques peut varier d'un État membre à l'autre. Ainsi, la notion de séparation des pouvoirs ne s'entend pas de la même façon selon la nature du régime politique national.

(10) La Commission a présenté sur ce sujet, le 27 avril 2022, une proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives («poursuites stratégiques altérant le débat public»).

aanmerking moeten worden genomen om de rechtsstaat te bepalen: het legaliteitsbeginsel (dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces impliceert); het beginsel van rechtszekerheid; het verbod op willekeur van de uitvoerende macht; het beginsel van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten; het beginsel van de scheiding der machten; het beginsel van non-discriminatie; het beginsel van gelijkheid voor de wet.

Men kan zich echter afvragen of de definitie van de rechtsstaat in de Verordening van 16 december 2020 niet ook andere, meer materiële elementen moet omvatten. Uit de hoorzittingen die door de leden van de werkgroep werden gehouden, komen drie elementen naar voren:

- de rechten van personen en groepen;
- de vrijheid van geweten en godsdienst;
- de vrijheid van media. Er dient op gewezen te worden dat de vrijheid van media niet is opgenomen in de lijst van criteria die de rechtsstaat vormen, als bepaald in de Verordening van 16 december 2020, terwijl de Europese Commissie hiermee rekening houdt in haar jaarverslagen over de rechtsstaat.

Zoals de heer Didier Reynders, Europees commissaris voor Justitie, heeft aangegeven tijdens zijn uiteenzetting, toont het rapport over de rechtsstaat van 2021 aan dat het probleem van de media steeds zorgwekkender wordt, meer bepaald vanwege de moorden op journalisten en de aanvallen tegen journalisten op sociale netwerken. Om de vrijheid van de media en de effectieve bescherming van journalisten te waarborgen, heeft de Europese Commissie aanbevelingen geformuleerd over die onderwerpen en ze meegedeeld aan de overheden van de lidstaten. Ze stelt voor mechanismen in te voeren die de pluraliteit van de media waarborgen, bijvoorbeeld via gelijke toegang tot overheidsfinanciering of de strijd tegen «strategische rechtszaken tegen publieke participatie» (SLAPP's) (10) om journalisten te ontmoedigen om zich in het openbaar uit te spreken.

Verschillende professoren hebben ook opgemerkt dat de manier waarop de rechtsstaat belichaamd wordt in de politieke stelsels, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Zo wordt de scheiding der machten op verschillende manieren geïnterpreteerd naar gelang van de aard van het nationaal politiek stelsel.

(10) Op 27 april 2022 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures («strategische rechtszaken tegen publieke participatie»).

De même, les sources du droit reposent sur des systèmes juridiques différents selon les États entre ceux qui se rattachent à la *Common Law* et ceux qui relèvent du droit continental. En outre, le contrôle de constitutionnalité peut être diffus, c'est-à-dire exercé par toutes les juridictions, ou confié à un tribunal compétent. La dualité des ordres juridictionnels, qui implique l'existence d'une juridiction administrative, est loin d'être universelle.

Enfin, les modes de nomination des juges peuvent varier – même si leur élection par une simple majorité parlementaire est considérée comme inacceptable. Cette diversité doit demeurer, en tout état de cause, sans incidence sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui exclut les chambres disciplinaires et la nomination des juges par les pouvoirs politiques.

Il ressort des auditions que l'état de droit a une portée juridique contraignante à laquelle ne saurait être opposée une référence à l'identité constitutionnelle nationale ou à la subsidiarité. La Cour de justice de l'Union européenne a consacré l'état de droit comme faisant partie des principes généraux du droit qui s'impose aux États et aux institutions européennes. Sans respect de l'état de droit, il n'y aurait plus de confiance mutuelle entre États membres: le principe de légalité se trouverait vidé de sens et le principe de primauté du droit de l'Union remis en cause.

De ce fait, le principe de subsidiarité ne saurait être invoqué pour promouvoir une application variable des règles de l'état de droit. Le principe de subsidiarité, en tant que principe régulateur de l'exercice des compétences partagées entre l'Union et les États membres, est sans lien avec le respect de l'état de droit qui est une exigence s'appliquant à tous les États membres.

Les débats du groupe de travail ont permis de conclure qu'il ne peut y avoir de démocratie sans état de droit. Il s'en déduit qu'il ne suffit pas que des élections se tiennent régulièrement dans un État pour que le régime politique de ce dernier puisse être qualifié de démocratique. La séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la liberté de la presse, sont indispensables pour que puisse vivre et s'épanouir la démocratie. Les citoyens ne peuvent faire de choix éclairés sans un accès à une information libre, transparente et indépendante du pouvoir exécutif. La lutte contre la désinformation apparaît ainsi comme une priorité pour la préservation des valeurs démocratiques.

Ook de rechtsbronnen steunen op verschillende rechtsstelsels naar gelang van de Staten: zij die de *Common Law* volgen en zij die onder het continentaal recht vallen. Voorts kan de grondwettoetsing diffuus zijn, d.w.z. ze wordt uitgeoefend door alle rechtscolleges, of ze wordt toevertrouwd aan een bevoegde rechtbank. De dualiteit van de rechtsbedeling, die het bestaan van een administratief rechtscollege impliceert, is verre van universeel.

Tot slot kan de benoemingswijze van rechters verschillen – al wordt hun benoeming bij gewone parlementaire meerderheid onaanvaardbaar geacht. Die verscheidenheid mag, in ieder geval, geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de rechtelijke macht, wat tuchtkamers en de benoeming van rechters door de politieke macht uitsluit.

Uit de hoorzittingen blijkt dat de rechtsstaat juridisch bindend is en dat daaraan niet kan worden getornd met verwijzing naar de nationale constitutionele identiteit of de subsidiariteit. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de rechtsstaat verankerd als een van de algemene rechtsbeginselen die bindend zijn voor de Staten en de Europese instellingen. Zonder eerbiediging van de rechtsstaat zou er geen wederzijds vertrouwen meer zijn tussen de lidstaten: het legaliteitsprincipe zou inhoudloos worden en het primaat van het recht van de Unie zou opnieuw ter discussie worden gesteld.

Het subsidiariteitsbeginsel kan dus niet worden aangevoerd om een verschillende toepassing van de regels van de rechtsstaat te promoten. Het subsidiariteitsbeginsel, als belangrijkste regulator van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten, staat los van de eerbiediging van de rechtsstaat, die een vereiste is voor alle lidstaten.

De besprekingen van de werkgroep hebben tot de conclusie geleid dat er geen democratie kan zijn zonder rechtsstaat. Bijgevolg volstaat het niet dat er in een Staat regelmatig verkiezingen worden gehouden om het politiek stelsel als democratisch te beschouwen. De scheiding der machten, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de persvrijheid zijn onontbeerlijk om de democratie in leven te houden en tot bloei te laten komen. De burger kan geen duidelijke keuze maken wanneer hij geen toegang heeft tot vrije en transparante informatie, die onafhankelijk is van de uitvoerende macht. De strijd tegen desinformatie wordt dus een prioriteit om de democratische waarden in stand te houden.

2) Efficacité des dispositifs de suivi et de contrôle du respect des valeurs

Le suivi du respect des valeurs de l'UE, et en particulier de l'état de droit, repose sur une multitude de dispositifs qui tendent à se superposer. Il faut en effet distinguer entre:

- le mécanisme de l'article 7 TUE dont les effets sont potentiellement très puissants puisque le volet répressif peut conduire à suspendre le droit de vote d'un État membre au Conseil. Toutefois, en dépit de deux procédures lancées en 2017 et en 2018 dans le cadre du volet préventif, le Conseil n'a jamais encore statué sur le simple constat d'un risque de violation des droits fondamentaux ou des libertés fondamentales alors même qu'un tel constat ne requiert qu'une majorité des quatre cinquièmes au Conseil de l'Union;
- les procédures alternatives mises en place par les institutions européennes comme le cadre pour l'état de droit institué par la Commission en 2014 afin d'instaurer un dialogue sur le respect des droits fondamentaux avec un État membre dans lequel il existerait des indices clairs d'une menace systémique envers l'état de droit ou les dialogues du Conseil sur l'état de droit. Ces procédures manquent toutefois d'effectivité. La pratique des auditions au Conseil varie notamment d'une présidence à l'autre;
- le rapport annuel sur l'état de droit publié par la Commission européenne depuis 2020 qui couvre la situation de l'Union dans son ensemble comme de chaque pays individuellement. Sa publication est un outil essentiellement politique sans conséquences concrètes – sauf celles d'alerter les gouvernements et leurs opinions publiques sur certains manquements à l'état de droit.

La Cour de justice de l'Union européenne joue toutefois un rôle moteur dans le respect des règles de l'état de droit en sanctionnant des législations nationales contraires à ces règles. Cette situation n'est toutefois pas optimale, car elle alimente la critique d'un gouvernement des juges dans l'UE.

Afin de trouver une alternative aux sanctions de l'article 7 TUE, le règlement du 16 décembre 2020 instaure un mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'état de droit potentiellement puissant puisqu'il autorise le Conseil à suspendre les paiements des aides financières à l'encontre d'un État

2) Doeltreffendheid van bepalingen voor follow-up en controle op de eerbiediging van de waarden

De controle op de eerbiediging van de waarden van de EU, en in het bijzonder van de rechtsstaat, steunt op heel wat bepalingen die elkaar vaak overlappen. Er moet immers een onderscheid gemaakt worden tussen:

- het mechanisme van artikel 7 VEU, dat verstrekkende gevolgen kan hebben aangezien het repressieve deel kan leiden tot de schorsing van het stemrecht van een lidstaat in de Raad. Hoewel er in 2017 en 2018 twee procedures zijn ingeleid in het kader van het preventieve deel, heeft de Raad nog nooit uitspraak gedaan over de loutere vaststelling van een gevaar van schending van de fundamentele rechten of vrijheden, hoewel die vaststelling slechts een viervijfde meerderheid vereist in de Raad van de Unie;
- de alternatieve procedures die door de Europese instellingen zijn ingesteld, zoals het «*Rule of Law Framework*» dat de Commissie in 2014 heeft ingesteld om met een lidstaat een dialoog over de eerbiediging van de grondrechten aan te gaan wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat de rechtsstaat of de «*rule of law dialogues*» van de Raad structureel worden bedreigd. Deze procedures zijn echter niet doeltreffend genoeg. Met name de praktijk van de hoorzittingen van de Raad verschilt van voorzitterschap tot voorzitterschap;
- het jaarverslag over de rechtsstaat dat de Europese Commissie sinds 2020 publiceert en dat betrekking heeft op de situatie in de Unie als geheel en in elk land afzonderlijk. De publicatie ervan is hoofdzakelijk een politiek instrument zonder concrete gevolgen – behalve om de regeringen en hun publieke opinie te waarschuwen voor bepaalde schendingen van de rechtsstaat.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie speelt evenwel een toonaangevende rol bij het toezicht op de eerbiediging van de regels van de rechtsstaat door nationale wetgeving die in strijd is met deze regels, te bestraffen. Deze situatie is echter niet optimaal, omdat ze de kritiek op een «*gouvernement des juges*» in de EU aanwakkert.

Om een alternatief te vinden voor de sancties van artikel 7 VEU, wordt bij de Verordening van 16 december 2020 een potentieel krachtig mechanisme ingevoerd waarbij Europese middelen worden gekoppeld aan de eerbiediging van de rechtsstaat, aangezien de Raad op grond van de Verordening de betalingen van financiële

membre coupable de violation des principes découlant de l'état de droit.

Bien qu'il soit entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021, le règlement n'est opérationnel que depuis récemment. La Pologne et la Hongrie avaient déposé devant la Cour de justice un recours en annulation contre ce règlement qui a eu pour effet d'en suspendre la mise en œuvre selon le compromis obtenu lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020. Ce recours ayant été rejeté par la Cour de justice le 16 février 2022, la Commission a notifié à la Hongrie le lancement de la procédure à son encontre le 27 avril 2022.

Il convient d'ajouter le fait que les plans nationaux de relance, qui déclinent pour chaque État les crédits de la Facilité pour la reprise et la résilience, font désormais le lien avec la mise en œuvre de réformes conformément aux recommandations spécifiques par pays adoptées dans le cadre du Semestre européen.

C. Propositions

Les propositions peuvent être subdivisées en trois grandes parties:

- favoriser une meilleure compréhension des concepts de valeurs européennes et d'état de droit;
- assurer un meilleur suivi du respect des valeurs européennes et des règles de l'état de droit;
- faire participer la COSAC au suivi de la mise en œuvre des valeurs et des règles de l'état de droit.

1) Favoriser une meilleure compréhension des concepts de valeurs européennes et d'état de droit

Le groupe de travail a formulé les propositions suivantes:

1) Le groupe de travail défend l'idée de l'institution d'une conférence européenne sur l'état de droit (voir la proposition n° 4) qui puisse débattre du contenu à donner aux concepts de valeurs européennes et d'état de droit et de leur portée au regard de la référence des traités à l'identité constitutionnelle des États. L'objectif est de parvenir de manière consensuelle à une compréhension partagée de la problématique.

2) Le groupe de travail suggère que le résultat de cette réflexion permette de compléter la définition de l'état de droit figurant dans le règlement de décembre 2020

steun kan opschorten ten aanzien van een lidstaat die zich schuldig maakt aan schending van de beginselen van de rechtsstaat.

Hoewel de Verordening op 1 januari 2021 in werking is getreden, is ze pas onlangs operationeel geworden. Polen en Hongarije hadden immers bij het Hof van Justitie een beroep tot nietigverklaring van de Verordening ingesteld, waardoor de uitvoering ervan overeenkomstig het tijdens de Europese Raad van 10 en 11 december 2020 bereikte compromis werd opgeschort. Aangezien dit beroep op 16 februari 2022 door het Hof van Justitie is verworpen, heeft de Commissie Hongarije op 27 april 2022 in kennis gesteld van de inleiding van de procedure tegen dit land.

Voorts wordt in de nationale herstelplannen, die voorzien in de toewijzing van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan elk land, thans een verband gelegd met de uitvoering van hervormingen overeenkomstig de specifiek tot een land gerichte aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester zijn aangenomen.

C. Voorstellen

De voorstellen kunnen worden onderverdeeld in drie grote delen:

- een beter inzicht in de begrippen Europese waarden en de rechtsstaat bevorderen;
- een beter toezicht op de eerbiediging van de Europese waarden en de regels van de rechtsstaat garanderen;
- de COSAC betrekken bij het toezicht op de uitvoering van de waarden en regels van de rechtsstaat.

1) Een beter inzicht in de begrippen Europese waarden en de rechtsstaat bevorderen

De werkgroep heeft volgende voorstellen geformuleerd:

1) De werkgroep steunt het idee van een Europese conferentie over de rechtsstaat (zie voorstel nr. 4), die zich zou kunnen buigen over de inhoud van de begrippen Europese waarden en rechtsstaat en de reikwijdte daarvan in relatie tot de verwijzing in de verdragen naar de grondwettelijke identiteit van de lidstaten. Het doel is een consensus te bereiken over een gedeelde opvatting van de problematiek.

2) De werkgroep stelt voor dat het resultaat van dit denkproces wordt gebruikt om de definitie van de rechtsstaat in de Verordening van december 2020 betreffende

instituant un mécanisme de conditionnalité: le résultat pourrait être soit une révision du règlement en question, soit l'adoption d'un autre texte de droit dérivé ou la conclusion d'un accord interinstitutionnel.

2) Assurer un meilleur suivi du respect des valeurs européennes et des règles de l'état de droit

Le groupe de travail a formulé les propositions suivantes:

3) Le groupe de travail appelle les institutions européennes à faire une utilisation active des outils de suivi à leur disposition:

- le Conseil devrait organiser plus régulièrement, et de manière structurée et ouverte, des auditions de représentants de gouvernements, dont les procès-verbaux intégraux seraient publiés, également dans le cadre des dialogues existants sur l'état de droit;
- la Commission devrait systématiquement inclure dans ses rapports annuels des recommandations aux États.

4) Le groupe de travail suggère la réunion annuelle, après chaque rapport de la Commission européenne, d'une conférence européenne sur l'état de droit rassemblant des représentants des parlements nationaux, des institutions européennes, des gouvernements, des autorités locales, des partenaires sociaux et des citoyens.

5) La Commission de Venise du Conseil de l'Europe effectue un travail précieux d'analyse de la mise en œuvre des normes relatives à l'état de droit. Il apparaît nécessaire que, tout en s'appuyant sur ces travaux, l'Union européenne mène également sa propre réflexion et mette en place une instance indépendante d'expertise et d'assistance aux États membres.

3) Faire participer la COSAC au suivi de la mise en œuvre des valeurs et des règles de l'état de droit

Le groupe de travail a formulé les propositions suivantes:

6) Le groupe de travail suggère aux présidences futures de la COSAC de faire du respect des règles de l'état de droit et des valeurs européennes le thème, soit d'une visioconférence à partir d'une audition du commissaire européen compétent ou d'une autre personnalité européenne, soit d'un point à l'ordre du jour de la réunion des présidents ou de la réunion plénière. Ces débats pourraient être préparés par l'inclusion dans le questionnaire

un conditionaliteitsregime aan te vullen: het resultaat zou ofwel een herziening van de Verordening in kwestie kunnen zijn, ofwel de goedkeuring van een andere tekst van afgeleid recht of de sluiting van een interinstitutioneel akkoord.

2) Een beter toezicht op de eerbiediging van de Europese waarden en de regels van de rechtsstaat garanderen

De werkgroep heeft volgende voorstellen geformuleerd:

3) De werkgroep roept de Europese instellingen op actief gebruik te maken van de toezichtinstrumenten waarover zij beschikken:

- de Raad moet regelmatigere, meer gestructureerde en meer open hoorzittingen met regeringsvertegenwoordigers organiseren, waarvan de volledige notulen worden gepubliceerd, ook in het kader van de bestaande dialogen over de rechtsstaat;
- de Commissie dient in haar jaarverslagen systematisch aanbevelingen aan de lidstaten op te nemen.

4) De werkgroep stelt voor om jaarlijks, na elk verslag van de Europese Commissie, een Europese conferentie over de rechtsstaat te organiseren, waaraan vertegenwoordigers van de nationale parlements, de Europese instellingen, de regeringen, de lokale overheden, de sociale partners en de burgers deelnemen.

5) De Commissie van Venetië van de Raad van Europa verricht waardevol werk op het gebied van de analyse van de toepassing van de normen met betrekking tot de rechtsstaat. Het lijkt noodzakelijk dat de Europese Unie, voortbouwend op deze werkzaamheden, ook een eigen denkproces op gang brengt en een onafhankelijk orgaan opricht om de lidstaten deskundig advies en bijstand te verlenen.

3) De COSAC betrekken bij het toezicht op de uitvoering van de waarden en regels van de rechtsstaat

De werkgroep heeft volgende voorstellen geformuleerd:

6) De werkgroep stelt voor dat de toekomstige voorzitterschappen van de COSAC de eerbiediging van de regels van de rechtsstaat en de Europese waarden tot onderwerp maken van hetzij een videoconferentie op basis van een hoorzitting met de bevoegde Europese commissaris of een andere Europese persoonlijkheid, hetzij een punt op de agenda van de vergadering van de voorzitters of van de plenaire vergadering. Deze

semestriel de questions portant sur le thème des valeurs et de l'état de droit. Dans ce contexte, il pourrait être intéressant de se focaliser à chaque fois sur un aspect de la problématique.

7) Le groupe de travail propose que:

- chaque assemblée désigne un de ses membres au sein de sa commission des affaires européennes (deux pour les parlements monocaméraux) pour suivre les questions relatives à l'état de droit tout au long de l'année;
- ces parlementaires constituent un groupe de travail interne à la COSAC qui pourrait se réunir une fois par an, par exemple pour débattre du rapport annuel de la Commission. Ce groupe de travail pourrait adopter par consensus des recommandations adressées à la COSAC;
- la présidence du groupe de travail pourrait introduire les débats au sein de la COSAC sur le thème des valeurs et de l'état de droit.

IV. ANNEXES

1. Conclusions du groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (en français et en anglais).
2. Conclusions du groupe de travail sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union européenne (en français et en anglais).

Les présidents-rapporteurs,

Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN.
Eliane TILLIEUX.

debatten zouden kunnen worden voorbereid door in de halfjaarlijkse vragenlijst vragen over de waarden en de rechtsstaat op te nemen. In dit verband zou het interessant kunnen zijn de aandacht telkens op één aspect van de problematiek toe te spitsen.

7) De werkgroep stelt voor dat:

- elke assemblee een van de leden van haar commissie voor Europese aangelegenheden (twee voor eenkamerparlementen) aanwijst om gedurende het hele jaar toe te zien op kwesties inzake de rechtsstaat;
- deze parlementsleden een interne COSAC-werkgroep vormen die eenmaal per jaar zou kunnen samenkomen, bijvoorbeeld om het jaarverslag van de Commissie te bespreken. Deze werkgroep zou bij consensus aanbevelingen aan de COSAC kunnen goedkeuren;
- de voorzitter van de werkgroep in de COSAC besprekingen zou kunnen inleiden over het thema waarden en rechtsstaat.

IV. BIJLAGEN

1. Conclusies van de werkgroep over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (in het Frans en het Engels).
2. Conclusies van de werkgroep over de plaats van de waarden in het centrum van het gevoel om tot de Europese Unie te behoren (in het Frans en het Engels).

De voorzitters-rapporteurs,

Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN.
Eliane TILLIEUX.

ANNEXE 1**BIJLAGE 1**

FEUILLE DE ROUTE

Afin de leur donner un véritable portage politique, l'ensemble des propositions du groupe de travail pourrait être adopté par la COSAC plénière, sous forme de contribution adressée aux institutions européennes, et faire l'objet d'une déclaration commune de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne.

Par ailleurs, le tableau ci-dessous retrace les modalités selon lesquelles ces propositions pourraient être mises en œuvre.

	PROPOSITION	MISE EN ŒUVRE
PORTER EN COMMUN DES INITIATIVES NORMATIVES AU NIVEAU EUROPÉEN		
1	Mettre en place un droit d'initiative des Parlements nationaux ("carton vert")	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration spécifique de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne • Modification des traités et/ou déclaration/communication de la Commission européenne • Modification des règlements intérieurs des Parlements nationaux
MIEUX ASSOCIER LES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DÈS LA PHASE PRÉ LÉGISLATIVE		
2	Organiser des conférences interparlementaires <i>ad hoc</i> , en amont de la présentation des principaux textes ou paquets législatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de la Commission européenne • Décision des présidences parlementaires
3	Inclure un bref résumé des contributions des Parlements nationaux dans les dispositions introductives des propositions législatives	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de la Commission européenne



MIEUX SURVEILLER LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ		
4	Abaisser à un quart des voix des Parlements nationaux le seuil de déclenchement du "carton jaune"	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration/communication de la Commission européenne • Modification des traités
5	Porter de huit à dix semaines le délai accordé aux Parlements nationaux pour qu'ils procèdent au contrôle de subsidiarité	<ul style="list-style-type: none"> • Modification des traités
6	Promouvoir une culture commune à l'ensemble des institutions européennes et des États membres concernant les principes de subsidiarité et de proportionnalité	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de conférences sur le sujet
7	Mettre l'ensemble des informations relatives à la subsidiarité sur la plateforme IPEX	<ul style="list-style-type: none"> • Discussions entre les services des institutions européennes et des Parlements nationaux
RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX VIS-À-VIS DU CONSEIL		
8	Ouvrir aux Présidents des commissions des affaires européennes de chaque Parlement national un droit d'accès aux conclusions provisoires établies par la Présidence du Conseil et aux "tableaux quatre colonnes" des trilogues	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration du Conseil et/ou modification de son règlement intérieur
9	Nommer dans les Parlements nationaux des "rapporteurs fictifs" (<i>shadow rapporteurs</i>), pour les textes les plus importants, chargés de suivre spécifiquement la discussion d'un texte et d'assurer le contrôle politique du ministre concerné	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de chaque chambre des Parlements nationaux



RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX À TRAVERS UN DROIT DE QUESTIONNEMENT ÉCRIT		
10	Ouvrir aux parlementaires nationaux et à la COSAC le droit d'adresser des questions écrites aux institutions européennes	<ul style="list-style-type: none"> • Modification du règlement de la COSAC • Déclarations de la Commission européenne, du Conseil et du Conseil européen • Modification des règlements intérieurs des Parlements nationaux
RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES		
11	Participation accrue des commissaires européens, des eurodéputés ou des ministres de l'État présidant le Conseil aux travaux des Parlements nationaux ou de la COSAC ; invitation des Parlements nationaux à certaines auditions législatives du Parlement européen et dialogue plus régulier entre les rapporteurs du Parlement européen et les rapporteurs correspondants des Parlements nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative des présidences parlementaires • Décision de chaque chambre des Parlements nationaux • Décision du Parlement européen
DÉVELOPPER ET RENDRE PLUS EFFICACE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE		
12	Développer la mise en place de groupes de travail interparlementaires pour renforcer les liens et mener des réflexions en commun	<ul style="list-style-type: none"> • Décision des présidences parlementaires
13	Aborder les plans de relance et de résilience dans les structures de coopération interparlementaires adéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Décision des présidences parlementaires et du Parlement européen



14	Mettre en place une structure conjointe de contrôle du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes	<ul style="list-style-type: none">• Déclaration spécifique de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne de mettre en place un groupe de travail sur le sujet
----	---	--



ROAD MAP

In order to give them real political weight, all of the working group's proposals could be adopted by the plenary COSAC, in the form of a contribution addressed to the European institutions, and be the subject of a joint declaration by the Conference of Speakers of the European Union Parliaments.

In addition, the table below outlines the ways in which these proposals could be implemented.

	PROPOSAL	IMPLEMENTATION
CARRY OUT JOINT NORMATIVE INITIATIVES AT EUROPEAN LEVEL (“GREEN CARD”)		
1	Establish a collective right of indirect initiative (“green card”)	<ul style="list-style-type: none"> • Specific Declaration of the Conference of Speakers of Parliaments of the European Union • Amendment of the Treaties and/or declaration/communication of the European Commission • Amendment of the Rules of Procedure of National Parliaments
BETTER INVOLVE NATIONAL PARLIAMENTS IN THE DECISION-MAKING PROCESS FROM THE PRE LEGISLATIVE PHASE		
2	Organise <i>ad hoc</i> interparliamentary conferences, prior to the presentation of the main legislative texts or packages	<ul style="list-style-type: none"> • Decision of the European Commission • Decision of the parliamentary presidency



3	Include a brief summary of the contributions of National Parliaments in the introductory provisions of legislative proposals	<ul style="list-style-type: none"> • Decision of the European Commission
BETTER SCRUTINY OF COMPLIANCE OF THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE		
4	Lowering the threshold for triggering the "yellow card" to one quarter of the votes of National Parliaments	<ul style="list-style-type: none"> • Declaration/communication of the European Commission • Amendment of the Treaties
5	Extend the deadline for National Parliaments to carry out the subsidiarity check from eight to ten weeks	<ul style="list-style-type: none"> • Amendment of the Treaties
6	Promote a common culture among all EU institutions and Member States regarding the principles of subsidiarity and proportionality	<ul style="list-style-type: none"> • Organization of conferences on the subject
7	Put all information on subsidiarity on the IPEX platform	<ul style="list-style-type: none"> • Discussions between the services of the European institutions and National Parliaments
STRENGTHENING THE SCRUTINY ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS VIS-À-VIS THE COUNCIL		
8	Give the Chairpersons of the European affairs committees of each National Parliament the right of access to the provisional conclusions drawn up by the Council Presidency and to the "four-column tables" of the trilogues	<ul style="list-style-type: none"> • Declaration of the Council and/or amendment of its rules of procedure



9	Appoint shadow rapporteurs in the national parliaments for the most important texts, specifically responsible for following the discussion of a text and ensuring the political control of the minister concerned	<ul style="list-style-type: none"> • Decision of each Chamber
STRENGTHENING THE SCRUTINY ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS THROUGH A RIGHT OF WRITTEN QUESTIONING		
10	Give national parliamentarians and COSAC the right to put written questions to the EU institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Amendment of the COSAC Regulation • Declarations by the European Commission, the Council and the European Council • Amendment of the Rules of Procedure of National Parliaments
STRENGTHENING THE DIALOGUE BETWEEN NATIONAL PARLIAMENTS AND THE EUROPEAN INSTITUTIONS		
11	Increased participation of European Commissioners, MEPs or ministers of the presiding state in the work of national parliaments or COSAC ; invitation of National Parliaments to certain legislative hearings of the European Parliament and more regular dialogue between the rapporteurs of the European Parliament and the corresponding rapporteurs of national parliaments	<ul style="list-style-type: none"> • Parliamentary Presidencies' Initiative • Decision of each Chamber • Decision of the European Parliament



DEVELOP AND MAKE MORE EFFECTIVE INTERPARLIAMENTARY COOPERATION		
12	Develop the establishment of interparliamentary working groups to strengthen links and conduct joint reflection	<ul style="list-style-type: none"> • Decision of the parliamentary presidency
13	Address recovery and resilience plans in the appropriate interparliamentary cooperation structures	<ul style="list-style-type: none"> • Decision of the parliamentary presidency and the European Parliament
14	Establish a joint monitoring structure for the European Border and Coast Guard Agency	<ul style="list-style-type: none"> • Specific Declaration of the Conference of Speakers of Parliaments of the European Union for setting up a working group on the topic

ANNEXE 2**BIJLAGE 2**

PROPOSITIONS

Le groupe de travail suggère que l'ensemble de ses propositions soit adopté par la COSAC plénière, sous forme de contribution adressée aux institutions européennes, et transmise à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne afin qu'elle décide des mesures nécessaires pour renforcer la coopération interparlementaire.

FAVORISER UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES CONCEPTS DE VALEURS EUROPÉENNES ET D'ÉTAT DE DROIT

Les concepts de valeurs et d'État de droit ouvrent deux séries de questions qui méritent d'être éclaircies.

La première est celle du **respect des identités constitutionnelles nationales** prescrite par l'article 4§2 TUE. Comment cette référence aux ordres constitutionnels nationaux doit-elle se concilier avec la portée de droit donnée par les traités aux valeurs européennes ? C'est là un premier point de débat.

Par ailleurs, **quelle portée précise donner au concept de valeurs européennes** – qui peuvent être interprétées de manière différente selon les pays et les courants politiques et philosophiques auxquels chacun se rattache ? **Comment mieux préciser le contenu du concept d'État de droit** ? Ainsi que souligné précédemment, la liste des critères figurant dans le règlement de décembre 2020 sur la conditionnalité des fonds européens est moins large que la liste prise en compte par la Commission dans ses rapports annuels sur l'État de droit. Cette dernière intègre en effet dans son analyse des éléments comme le pluralisme et la liberté des médias ou la lutte contre la corruption.

Ces questions sont un argument utilisé par les responsables politiques pour contester l'applicabilité obligatoire du concept d'État de droit. Elles doivent donc être discutées afin de permettre une application plus harmonieuse du droit de l'Union, dans ses composantes les plus essentielles et protectrices des libertés publiques.



Propositions

1. Le groupe de travail défend l'idée que la conférence européenne sur l'État de droit - qu'il est proposé d'instituer (proposition 4 ci-après) - puisse **débattre du contenu à donner aux concepts de valeurs européennes et d'État de droit** et de leur portée au regard de la référence des traités à l'identité constitutionnelle des États. L'objectif est de parvenir de manière consensuelle à une compréhension partagée de la problématique. La commission de Venise du Conseil de l'Europe fait un travail de ce type : il semble nécessaire que, tout en se basant sur ses travaux, l'Union européenne mène à son tour sa propre réflexion.

2. Le groupe de travail suggère que le résultat de cette réflexion permette de **compléter la définition de l'État de droit** figurant dans le règlement de décembre 2020 instituant un mécanisme de conditionnalité : le résultat pourrait être, soit une révision du règlement en question, soit l'adoption d'un autre texte de droit dérivé ou la conclusion d'un accord interinstitutionnel.



ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DU RESPECT DES VALEURS EUROPÉENNES ET DES RÈGLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Comme le rapport l'a démontré, les mécanismes de suivi des valeurs européennes et des règles de l'État de droit doivent être améliorés. Sans vouloir être exhaustif sur cet aspect, le groupe de travail avance deux recommandations.

Propositions

3. S'appuyant sur des préconisations faites par le Parlement européen, le groupe de travail **appelle les institutions européennes à faire une utilisation active des outils de suivi à leur disposition :**

- le Conseil devrait organiser plus régulièrement, et de manière structurée et ouverte, des auditions de représentants de gouvernements, dont les procès-verbaux intégraux seraient publiés, également dans le cadre des dialogues existants sur l'État de droit ;
- la Commission devrait systématiquement inclure dans ses rapports annuels des recommandations aux États.

4. Reprenant une suggestion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le groupe de travail suggère **la réunion annuelle, après chaque rapport de la Commission européenne, d'une conférence européenne sur l'État de droit** rassemblant des représentants des parlements nationaux, des institutions européennes, des gouvernements, des autorités locales, des partenaires sociaux et des citoyens. Comme indiqué dans la proposition 1, cette conférence serait également le lieu d'un débat avec les juristes sur le contenu à donner aux concepts de valeurs européennes et d'État de droit et sur leur portée au regard de la référence des traités à l'identité constitutionnelle des États.

5. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe effectue un travail précieux d'analyse de la mise en œuvre des normes relatives à l'État de droit. Il apparaît nécessaire que, tout en s'appuyant sur ces travaux, l'Union européenne mène également sa propre réflexion et **mette en place une instance indépendante d'expertise et d'assistance aux États membres.**



FAIRE PARTICIPER LA COSAC AU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES VALEURS ET DES RÈGLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Les parlements nationaux et européen ont évidemment toute légitimité pour contrôler la manière dont les valeurs européennes sont mises en œuvre et respectées. Parce que les sujets concernés sont des questions de souveraineté qui les intéressent directement. Mais aussi parce que ce qui est en jeu, ce sont les droits des personnes auxquels ils sont par nature attentifs en tant que législateurs.

Les parlements de l'Union doivent agir individuellement par les moyens de contrôle dont ils disposent sur l'action de leur gouvernement (ou des institutions de l'Union pour ce qui est du Parlement européen) mais aussi collectivement en utilisant le cadre de la COSAC. En étant le lieu d'un dialogue et d'une coopération approfondis entre les parlements nationaux et le Parlement européen, la COSAC favorise la confrontation de points de vue sur des sujets comme celui des valeurs européennes. Par sa capacité à adopter des contributions et à les adresser aux institutions européennes, la COSAC est potentiellement une force de proposition sur des thématiques intéressant les citoyens européens.

Propositions

5. Le groupe de travail suggère donc aux présidences futures de la COSAC de **faire du respect des règles de l'État de droit et des valeurs européennes le thème, soit d'une visioconférence** à partir d'une audition du commissaire européen compétent ou d'une autre personnalité européenne, **soit d'un point à l'ordre du jour** de la réunion des présidents ou de la réunion plénière. Ces débats pourraient être préparés par l'inclusion dans le questionnaire semestriel de questions portant sur le thème des valeurs et de l'État de droit.

Point ne serait besoin de traiter à chaque présidence la globalité du thème : il pourrait au contraire être beaucoup plus intéressant de se focaliser à chaque fois sur un aspect de la problématique. En inscrivant le sujet des défis actuels des médias et de la démocratie à l'ordre du jour de la réunion des présidents des 10 et 11 juillet prochains, la présidence tchèque satisfait pleinement à la recommandation du groupe de travail.

Chaque présidence étant parfaitement indépendante dans la détermination de ses travaux, cette recommandation du groupe de travail n'est toutefois qu'une **simple suggestion** : elle ne présente aucun caractère obligatoire pour les parlements appelés à présider la COSAC dans l'avenir – et cela même si l'importance d'une collaboration institutionnalisée entre les présidences passée, actuelle et future de la COSAC a été soulignée au cours des travaux du groupe.



6. Le groupe de travail propose que :

- chaque assemblée désigne un de ses membres au sein de sa commission des affaires européennes (deux pour les parlements monocaméraux) pour suivre les questions relatives à l'État de droit tout au long de l'année ;
- ces parlementaires constituent un **groupe de travail** interne à la COSAC qui pourrait se réunir une fois par an, par exemple pour débattre du rapport annuel de la Commission. Sous la présidence des représentants du Parlement présidant la COSAC, ce groupe de travail pourrait adopter par consensus des recommandations adressées à la COSAC. Il pourrait être la préfiguration de la conférence européenne sur l'État de droit évoquée plus haut (proposition 4) ;
- la présidence du groupe de travail pourrait introduire les débats au sein de la COSAC sur le thème des valeurs et de l'État de droit.



PROPOSALS

The working group suggests that all of its proposals be adopted by the Plenary meeting of COSAC as a contribution to the European institutions and forwarded to the Conference of Speakers of the European Union Parliaments to decide on the necessary measures to strengthen interparliamentary cooperation.

PROMOTE A BETTER UNDERSTANDING OF THE CONCEPTS OF EUROPEAN VALUES AND THE RULE OF LAW AND THEIR ARTICULATION WITH THE CONSTITUTIONAL IDENTITY OF THE STATES

The concepts of values and the rule of law open up two sets of questions that need to be clarified.

The first is that of **respect for national constitutional identities**, as prescribed by Article 4(2) TEU. How should this reference to national constitutional orders be reconciled with the legal scope given by the Treaties to European values? This is a first point of debate.

Furthermore, **what precise content should be given to the notions of European values** - which can be interpreted differently depending on the country and the political and philosophical currents to which each country belongs ? **How can we better specify the content of the concept of the rule of law?** As pointed out earlier, the list of criteria in the December 2020 regulation on conditionality of EU funds is less extensive than the list taken into account by the Commission in its annual reports on the rule of law. The latter includes in its analysis elements such as media pluralism and freedom or the fight against corruption.

These uncertainties are an argument used by politicians to challenge the mandatory applicability of the rule of law. They must therefore be discussed in order to allow for a more harmonious application of EU law, in its most essential and freedom-protecting components.



Proposals

1. The working group defend the idea that the European conference on the rule of law - which it is proposed to set up (proposal 4 hereinafter) - could **discuss the content of the concepts of European values and the rule of law** and their scope in relation to the reference in the treaties to the constitutional identity of the states. The goal would be to reach a consensual understanding of the problem. The Council of Europe's Venice Commission is doing work of this kind : it seems necessary that, while basing itself on its work, the European Union should also conduct its own reflection.
2. The working group suggests that the outcome of this reflection could be used to **complement the definition of the rule of law** in the December 2020 Regulation on conditionality of EU funds : the outcome could be either a revision of the Regulation in question, the adoption of another piece of secondary legislation or the conclusion of an inter-institutional agreement.



ENSURE BETTER MONITORING OF RESPECT FOR EUROPEAN VALUES AND THE RULES OF THE RULE OF LAW

As the report has shown, the mechanisms for monitoring European values and the principles of the rule of law need to be improved. Without wishing to be exhaustive on this aspect, the working group could recommend the following.

Proposals

3. Based on recommendations made by the European Parliament, the working group could call on the European institutions to make **active use of the monitoring tools** at their disposal:

- the Council should hold more regular hearings of government representatives in a structured and open manner, with full minutes published, also within the framework of existing rule of law dialogues ;
- the Commission should systematically include recommendations to the States in its annual reports.

4. Taking up a suggestion of the Conference on the Future of Europe, the working group would welcome the **annual meeting, after each European Commission report, of a European conference on the rule of law** bringing together representatives of national parliaments, European institutions, governments, local authorities, social partners and citizens. As indicated in proposal 1, this conference would also be the place for a debate with jurists on the content to be given to the concepts of European values and the rule of law and on their scope with regard to the reference of the treaties to constitutional identity of states.

5. The Council of Europe's Venice Commission is doing valuable work in analysing the implementation of rule of law standards. It seems necessary that, while basing itself on this work, the European Union should also conduct its own reflection and **establish an independent body providing expertise and assistance to Member States.**



INVOLVE COSAC IN MONITORING THE IMPLEMENTATION OF THE VALUES AND RULES OF THE RULE OF LAW

National and European parliaments obviously have every right to monitor the way in which European values are implemented and respected. Because the issues at stake are matters of sovereignty that are of direct interest to them. But also because what is at stake are the rights of the people to which they are by nature attentive as legislators.

The parliaments of the Union must act individually through the means of control they have over the action of their government (or of the institutions of the Union in the case of the European Parliament) but also collectively by using the framework of COSAC. By providing a forum for in-depth dialogue and cooperation between national parliaments and the European Parliament, COSAC promotes a confrontation of views on issues such as European values. Through its capacity to adopt contributions and address them to the European institutions, COSAC is potentially a driving force behind proposals on issues of interest to European citizens.

Proposals

6. The working group therefore suggests that future COSAC presidencies make **respect for the rules of the rule of law and European values the subject of either a video conference** based on a hearing of the competent EU Commissioner or another European personality, or an item on the agenda of the meeting of the presidencies or the plenary session. These debates could be prepared by including questions on values and the rule of law in the bi-annual questionnaire.

It would not be necessary to deal with the whole theme at each presidency: on the contrary, it could be much more interesting to focus on one aspect of the problem each time. By including the topic of current challenges to media and democracy on the agenda of the meeting of Presidents on 10 and 11 July, the Czech Presidency fully complies with the recommendation of the Working Group.

However, as each Presidency is completely independent in determining its own work, the working group's recommendation is a mere **suggestion** and is not binding for future COSAC Presidencies – and this even if the importance of institutionalized collaboration between the past, current and future COSAC Presidencies was underlined during the work of the group.



6. The working group could also propose that:

- each assembly appoints one of its members in its European Affairs Committee (two for unicameral parliaments) to follow rule of law issues throughout the year;
- these parliamentarians form an internal COSAC **working group** which could meet once a year, for example to discuss the Commission's annual report. Under the chairmanship of the representatives of the Parliament presiding over COSAC, this working group could adopt recommendations to COSAC by consensus. It could be a prefiguration of the European Conference on the Rule of law above-mentioned (proposal 4);
- the chair of the working group could introduce discussions in COSAC on the theme of values and the rule of law.