



N° 1919

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2004

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur l'application du principe de subsidiarité,

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. JEROME LAMBERT ET DIDIER QUENTIN,

Députés.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	7
I. LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE FAIT DES REPRESENTANTS DU PEUPLE LES GARANTS DU RESPECT DE LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'UNION ET LES ETATS MEMBRES	9
A. Un enjeu politique pour l'avenir de la construction européenne.....	9
1) Rendre l'Europe plus compréhensible et plus légitime auprès des citoyens	10
a) La subsidiarité : un principe qui reste à définir	12
b) La prise en compte de la subsidiarité par les institutions européennes	13
2) Renforcer le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne	16
B. Un mécanisme novateur pour contrôler le respect du principe de subsidiarité	17
1) Le carton jaune : l'alerte précoce, ex ante	17
a) La transmission directe aux parlements nationaux des projets d'actes législatifs européens	17
b) Le droit reconnu à chaque chambre d'adresser un avis motivé aux institutions européennes	20
2) Le carton rouge : la saisine du juge européen, ex post.....	23
a) Les modalités d'une saisine « au nom des parlements nationaux »	23
b) La portée d'un recours juridictionnel	24

C. De nouveaux défis lancés aux parlements nationaux	25
1) Au niveau de chaque chambre	26
a) La gestion du nombre	26
b) La gestion du temps.....	27
(1) Avant le délai de six semaines	28
(2) Après le délai de six semaines.....	28
2) Au niveau de la coordination entre les Parlements nationaux.....	29
a) La COSAC	30
b) L'IPEX (Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne).....	30
II. PROPOSITION DE MISE EN ŒUVRE A L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	33
A. Les étapes de la procédure de mise en œuvre du droit d'alerte précoce <i>ex ante</i>	33
1) Une instruction systématique par la Délégation pour l'Union européenne	34
2) La procédure d'adoption d'un avis motivé.....	35
a) Option n°1	35
b) Option n°2	36
c) Option n°3	37
B. Les modalités du contrôle juridictionnel <i>ex post</i>.....	37
CONCLUSION.....	39
TRAVAUX DE LA DELEGATION	41
1) Réunion de la Délégation du 13 juillet 2004.....	41
2) Réunion de la Délégation du 16 novembre 2004	53
ANNEXES.....	57
Annexe 1 : Liste des personnalités rencontrées par les rapporteurs.....	59
Annexe 2 : Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité	61
Annexe 3 : Article 88-4 de la Constitution	65

Annexe 4 : Note de la Commission des affaires européennes du Folketing concernant l'intégration par cette assemblée et les commissions parlementaires permanentes du contrôle relatif au principe de subsidiarité	67
Annexe 5 : Interventions prononcées lors de la Conférence des Présidents des parlements des Etats membres de l'Union européenne à La Haye, les 2 et 3 juillet 2004	73
<i>1) Intervention du Président du Bundesrat, Monsieur le ministre-président Dieter Althaus</i>	<i>75</i>
<i>2) Intervention du Président de l'Assemblée de la République du Portugal, Monsieur Joao Mota Amaral.....</i>	<i>77</i>
<i>3) Communication de Rt Hon. Sir Alan Haselhurst, député, Président Voies et Moyens, Chambre des Communes, Royaume-Uni.....</i>	<i>81</i>
<i>4) Intervention du Président du Conseil national de la République slovaque, Monsieur Pavol Hrušovský</i>	<i>87</i>

Mesdames, Messieurs,

La possibilité donnée aux parlements nationaux de contrôler le respect, par les projets d'actes législatifs européens, du principe de subsidiarité, est l'une des innovations majeures du traité constitutionnel européen qui vient d'être signé à Rome, le 29 octobre dernier.

Le principe de subsidiarité signifie que, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union n'intervient que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres (tant au niveau central qu'à l'échelon régional et local), mais peuvent l'être mieux à l'échelle de l'Union.

Pourquoi ce lien entre le contrôle du principe de subsidiarité et le rôle des parlements nationaux ? Derrière un aspect parfois technique et procédural, le sujet et les enjeux sont éminemment politiques : il s'agit de contribuer à ce que les représentants du peuple, et finalement les citoyens eux-mêmes, se réapproprient le projet européen en exerçant un nouveau contrôle démocratique sur la conduite de la construction européenne.

Une relation directe est ainsi établie entre les parlements nationaux et les institutions européennes, sans l'intermédiaire des gouvernements, ce qui est nouveau. Le protocole qui concerne spécifiquement l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et qui est annexé au traité constitutionnel européen, décrit une nouvelle procédure « d'alerte précoce » qu'il appartiendra à chaque chambre de mettre en œuvre le moment venu.

C'est dans cette perspective que le présent rapport analyse les principales questions que soulève l'application des dispositions du protocole et souligne les contraintes et les défis lancés aux parlements nationaux pour réussir le pari de la subsidiarité. Pour

« transformer l'essai », chaque chambre devra certes organiser une procédure adéquate en son sein, mais les parlements nationaux devront aussi de plus en plus entrer dans un jeu collectif et s'assurer de leur mise en réseau. Car au-delà du contrôle du principe de subsidiarité, l'enjeu est aussi celui de l'édification d'une Europe des Parlements, dans le strict respect des prérogatives du Parlement européen de Strasbourg.

Ce rapport comporte, en conclusion, une proposition pour une mise en œuvre, à l'Assemblée nationale, des dispositions du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité constitutionnel européen.

*
* *

I. LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE FAIT DES REPRESENTANTS DU PEUPLE LES GARANTS DU RESPECT DE LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'UNION ET LES ETATS MEMBRES

Qui fait quoi en Europe ? Où se situe la frontière entre les compétences des Etats et celle de l'Union européenne ? Pendant de nombreuses années, il n'existait pas de règle claire de répartition des compétences. Le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, a introduit pour la première fois dans les traités le concept de subsidiarité. Mais que signifie-t-il au juste ? Est-il bien appliqué ? La Cour de justice de l'Union européenne affirme que oui, mais les peuples ont le sentiment que non. C'est la raison pour laquelle la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing a proposé de confier aux représentants du peuple la mission de veiller au respect de la répartition des compétences. C'est un enjeu politique pour l'avenir de l'Europe. Par leur association directe aux évolutions de la construction européenne, les parlements nationaux devront par leur action contribuer à rendre l'Europe mieux comprise et plus légitime.

A. Un enjeu politique pour l'avenir de la construction européenne

La subsidiarité est longtemps restée un concept théorique. Son respect est pourtant au cœur de l'acceptabilité du projet européen par les citoyens ; et les parlementaires nationaux sont aujourd'hui les mieux placés pour expliquer l'Europe sur le terrain et relayer auprès des gouvernements et des institutions européennes, les attentes et les préoccupations populaires.

1) Rendre l'Europe plus compréhensible et plus légitime auprès des citoyens

On reproche souvent à l'Union européenne un certain déficit démocratique, qui n'est pas sans lien avec le sentiment qu'ont parfois les citoyens que l'Europe se mêle de ce qui ne la regarde pas et qu'elle serait à l'origine d'une réglementation tous azimuts et envahissante. Il en résulte une impopularité de l'Europe qui repose souvent sur des accusations infondées, au point que la Commission est parfois conduite à effectuer des mises au point ubuesques.

Ainsi, en janvier 2003, la Commission a dû fermement démentir des informations des tabloïds britanniques selon lesquelles une directive européenne sur le bien-être des porcs imposerait aux éleveurs de cochons de leur fournir des ballons et des jouets en tous genres. Certes, une directive européenne⁽¹⁾ évoque bien les conditions de bien-être minimum pour les cochons, mais sans qu'il soit jamais question de jouets ! Le texte comporte seulement un paragraphe indiquant que les cochons devraient avoir un accès permanent au matériel nécessaire permettant des activités de manipulation tels que de la sciure ou de la paille.

Il importe donc de faire la part des choses pour que l'Union européenne ne devienne pas injustement, au fil du temps, un fédérateur de mécontentements dont personne ne sortirait gagnant. L'objet du principe de subsidiarité, incorporé pour la première fois dans l'ordre juridique communautaire par le traité de Maastricht⁽²⁾, vise justement à éviter que Bruxelles interfère dans les compétences des Etats membres. Et le projet de Constitution européenne clarifie la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres autour du principe de subsidiarité, **érigé par l'article I-11 au rang de principe fondamental.**

⁽¹⁾ Directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs.

⁽²⁾ Auparavant, le principe de subsidiarité n'était explicitement visé dans le Traité que dans le domaine de l'environnement (Art. 130R § 4, supprimé avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne).

Traité constitutionnel européen

Article I-11: Principes fondamentaux

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans la Constitution pour atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux Etats membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

a) *La subsidiarité : un principe qui reste à définir*

Comment définir précisément ce principe ? Le terme même de subsidiarité est peu explicite. **Il signifie que les décisions doivent être prises au niveau le plus pertinent, l'Europe ne devant intervenir pour traiter une question que si son intervention est plus efficace que celle de l'autorité nationale ou locale.** Il est donc bien distinct du principe de proximité, puisque l'action de l'Union peut se révéler plus appropriée que celle des Etats membres, notamment lorsqu'il existe une dimension transnationale.

La subsidiarité se distingue également de la proportionnalité, qui signifie que les moyens utilisés par l'Union pour atteindre les objectifs fixés par le traité ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire⁽³⁾.

On pourrait donc, afin de rendre le concept de subsidiarité plus compréhensible, le requalifier en **principe d'efficacité**. En d'autres termes, et pour reprendre une formulation utilisée en son temps par M. Jacques Santer lorsqu'il présidait la Commission européenne, il s'agirait d'**agir moins, pour agir mieux**.

Il y a dans cette définition une dimension profondément subjective qui souligne le caractère plus politique que juridique de la subsidiarité. Il s'agit d'un concept dynamique, ainsi défini par le protocole annexé au traité d'Amsterdam (1999) :

« La subsidiarité est un concept dynamique qui devrait être appliqué à la lumière des objectifs énoncés par le traité. Il permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus ».

En conséquence, une législation européenne contraire au principe de subsidiarité à un temps « t » pourrait ne plus l'être à un

⁽³⁾ De plus, à la différence du principe de subsidiarité qui ne couvre que les domaines de compétences partagées, le principe de proportionnalité s'applique à l'ensemble des actions engagées par l'Union, qu'elles relèvent des compétences partagées ou des compétences exclusives.

temps « t+1 ». Ce même protocole fournit trois lignes directrices pour guider l'action de l'Union :

- Existe-t-il des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des Etats membres ?

- Une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait-elle contraire aux exigences du traité (comme la nécessité de corriger les distorsions de concurrence, d'éviter les restrictions déguisées aux échanges ou de renforcer la cohésion économique et sociale) ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres ?

- Une action menée au niveau communautaire présenterait-elle des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres ?

La réponse à ces questions doit ainsi permettre de réguler l'exercice de la compétence et non pas de dire si une compétence existe. Le principe de subsidiarité n'est en effet pas un principe de répartition des compétences, puisque celles-ci sont bien définies dans les traités. Il signifie en revanche que **dès lors que l'Union dispose d'une compétence, elle ne doit l'exercer que lorsque l'objectif peut être mieux réalisé au niveau européen qu'au niveau des Etats membres.**

b) La prise en compte de la subsidiarité par les institutions européennes

Afin de prévenir les atteintes au principe de subsidiarité, la Commission a, ces dernières années, multiplié les filtres et les procédures internes de contrôle. Elle avait, dès 1992, adopté une Communication sur l'adaptation de ses méthodes de travail avec le souci de mieux prendre en compte le principe de subsidiarité ; depuis, elle présente chaque année au Conseil européen un rapport intitulé « Mieux légiférer »⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Cf. rapport de la Commission intitulé « *Mieux légiférer 2003* » conformément à l'article 9 du protocole du traité CE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (onzième rapport). Voir aussi : Accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* » du 31 décembre 2003 (2003/C 321/01).

Concrètement, chaque projet d'acte européen doit être justifié au regard de la subsidiarité. Cela implique que la Commission, détentrice du droit d'initiative en matière législative, fasse subir à toutes ses propositions un test de nécessité et d'efficacité. Pour ce faire, elle recourt plus largement aux consultations et se plie systématiquement à son obligation de motivation des propositions législatives.

La consultation s'opère tant au niveau interne que vis-à-vis de l'extérieur, notamment auprès de la société civile et du grand public. La pratique des « Livres verts » favorise également la consultation des institutions à tous les niveaux : européen, national et, le cas échéant, local. Le protocole annexé au projet de Constitution européenne reprend cette obligation de consultation, en énonçant qu'« *avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations* ». Elle ne peut déroger à cette obligation qu'en cas d'urgence exceptionnelle, dûment motivée.

Quant à l'**obligation de motivation**, elle figure également à l'article 5 de ce même protocole : « *les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ». Il faut ajouter à cette obligation de motivation, la multiplication des études d'impact.

Il ne faudrait toutefois pas conclure de ce qui précède que la Commission est seule responsable de la bonne application du principe de subsidiarité. Dans le cadre de l'application de l'accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire⁽⁵⁾, les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ont mis au point un guide à l'intention des rédacteurs des textes législatifs. Ce guide donne des indications précises sur la nécessité et la manière de justifier le respect des principes en question tant dans l'exposé des motifs que, d'une façon plus succincte, dans le préambule de l'acte.

⁽⁵⁾ Accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire (1999/C 73/01).

La prise en compte du principe de subsidiarité concerne ainsi l'ensemble des acteurs institutionnels qui participent au processus législatif européen. Auditionné par la Convention, M. Jean-Claude Piris, Jurisconsulte et Directeur général du Service juridique du Conseil, soulignait ainsi qu'en pratique, la question du respect du principe de subsidiarité apparaît au Conseil souvent sans que le terme lui-même ne soit évoqué, mais plutôt à travers les interventions tendant à modifier un projet d'acte pour le rendre moins détaillé ou en laissant plus d'options aux Etats membres pour son application. Et de conclure ainsi son propos : « *Comme le Monsieur Jourdain de Molière qui faisait de la prose sans le savoir, les membres du Conseil pratiquent la subsidiarité plus qu'ils ne l'invoquent expressément* ».

Il est cependant des cas où la Commission doit au contraire contenir des demandes qui lui sont adressées par des Etats membres afin de légiférer sur des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union. Dans une contribution à la Convention⁽⁶⁾, M. Michel Barnier, alors commissaire européen, relatait ainsi le cas d'un Etat membre ayant demandé à la Commission de proposer une directive sur les chiens de combat après qu'un enfant eut été mordu par un chien féroce. Au nom de la subsidiarité, la Commission a jugé raisonnable de ne pas répondre à cette demande de légiférer.

Mais les commissaires n'ont pas toujours les moyens d'empêcher certaines dérives contraires à la subsidiarité. Ainsi, après avoir présenté une proposition de directive du Conseil instituant des normes minimales pour la détention des animaux dans les zoos, la Commission avait finalement décidé, en application du principe de subsidiarité, de remplacer sa proposition de directive par une proposition de recommandation, non contraignante. Cela n'a pourtant pas empêché le Parlement européen et le Conseil d'adopter, *in fine*, une directive en la matière.

⁽⁶⁾ WG IV / WD 12 du 12 juillet 2002 : « *le rôle de la Commission dans l'application du principe de subsidiarité* » (contribution au groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux).

2) Renforcer le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne

L'élection depuis 1979 des députés européens au suffrage universel direct a coupé le lien organique qui existait jusqu'alors entre les parlements nationaux et la construction européenne. L'interdiction récente du cumul entre les mandats de député européen et de parlementaire national a confirmé cette séparation institutionnelle alors que l'extension continue des compétences de l'Union a parfois donné aux parlementaires nationaux le sentiment d'être dessaisis de leurs compétences nationales. D'autant que, simultanément, le processus de décentralisation conduisait à transférer aux niveaux régional et local, un certain nombre de pouvoirs jusqu'alors exercés par l'Etat central.

Pour éviter que ne persiste un « malentendu européen », il était urgent d'imaginer un moyen d'associer les parlements nationaux aux enjeux de la construction européenne. **Les représentants du peuple sont en effet des relais indispensables, sur le terrain, pour expliquer les décisions prises à Bruxelles et à Strasbourg et relayer les attentes et les préoccupations des citoyens.** La création de circonscriptions interrégionales dans le cadre de la réforme du mode de scrutin pour les élections européennes est un progrès, mais il faut bien reconnaître que l'étendue géographique des circonscriptions (parfois plus de 500 kilomètres du nord au sud) ne permet pas aux députés européens d'entretenir une relation de proximité avec leurs électeurs. Les parlementaires nationaux ont en revanche cette possibilité, et doivent la mettre au service de l'Europe. Mais pour bien expliquer, il faut au moins être bien informé et associé, sous une forme ou sous une autre, aux évolutions de la construction européenne.

La question du rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union figurait ainsi parmi les thèmes prioritaires de la Déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice signé en février 2001. **L'association des parlements nationaux est au centre de la problématique sur le renforcement de la légitimité démocratique du fonctionnement de l'Union.** La Déclaration de Laeken, adoptée quelques mois plus tard, soulignait leur contribution à la légitimation du projet européen et posait les questions suivantes :

« - Faut-il représenter les parlements nationaux dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen ?

- Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent ?

- Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ? »

C'est à cette troisième question que la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing a été en mesure d'apporter une réponse consensuelle, avec la création d'un droit d'alerte précoce reconnu aux parlements nationaux pour veiller à la bonne application du principe de subsidiarité.

B. Un mécanisme novateur pour contrôler le respect du principe de subsidiarité

Un groupe de travail a été créé à la Convention spécifiquement sur la question du contrôle du respect du principe de subsidiarité⁽⁷⁾. Présidé par M. Inigo Mendez de Vigo, représentant du Parlement européen à la Convention, le groupe s'est rapidement accordé sur la nécessité de confier aux parlements nationaux le contrôle du principe de subsidiarité. Un mécanisme de contrôle en deux temps a été imaginé : un contrôle politique en amont, puis le cas échéant un contrôle juridictionnel en aval. Ce mécanisme de « carton jaune/carton rouge », validé par la Convention, a été confirmé par la Conférence intergouvernementale.

1) Le carton jaune : l'alerte précoce, ex ante

a) La transmission directe aux parlements nationaux des projets d'actes législatifs européens

La transmission directe aux parlements nationaux, sans transiter par les gouvernements, est **une innovation majeure du**

⁽⁷⁾ Cf. CONV 286/02, rapport final du groupe de travail sur le principe de subsidiarité.

projet de Constitution européenne. Pour la première fois, est ainsi instauré un lien direct entre chaque parlement national (en réalité, chaque chambre dans le cas des parlements bicaméraux) et les institutions de l'Union européenne.

Concrètement, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit la transmission directe aux parlements nationaux de tous les « **projets d'actes législatifs** ». Cela correspond aux propositions de la Commission, aux initiatives d'un groupe d'Etats membres, aux initiatives du Parlement européen, aux demandes de la Cour de justice, aux recommandations de la Banque centrale européenne et aux demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

D'un point de vue technique, la transmission directe devrait s'opérer par voie électronique, comme c'est déjà le cas des transmissions entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union. La transmission devrait intervenir au même moment pour l'ensemble des parlements nationaux, c'est-à-dire lorsque les projets d'actes législatifs seront effectivement disponibles dans toutes les versions linguistiques de l'Union. Il n'est pas exclu que la transmission directe des documents européens puisse éventuellement faire l'objet d'une application anticipée.

En pratique, **la quasi-totalité des projets d'actes législatifs émane de la Commission européenne** qui dispose, à de rares exceptions près, du monopole d'initiative législative. A titre d'exemple, le projet de Constitution européenne limite à trois les cas où le Parlement européen peut exercer un pouvoir d'initiative : la loi européenne sur les conditions d'exercice du mandat de ses membres (art. III-330), la loi européenne sur les modalités d'exercice du droit d'enquête (art III-333) et la loi européenne sur l'accès au Médiateur (art. III-335). Quant aux initiatives émanant d'un groupe d'Etats membres, leur nombre reste marginal dans la mesure où les gouvernements préfèrent généralement demander à la Commission de présenter des propositions d'acte législatif. On estime en effet que près de 80 % des propositions législatives de la Commission ont pour origine une demande d'un ou de plusieurs Etats membres.

- *Quelle articulation avec l'article 88-4 de la Constitution française ?*

Les projets d'actes législatifs européens qui pourront à l'avenir être directement transmis par les institutions de l'Union européenne ne coïncideront pas nécessairement avec les « *projets ou propositions d'acte des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative* », transmis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution française. **En effet, une partie seulement des projets d'actes législatifs européens relèvent, selon le droit français, du domaine de la loi. Or l'Union européenne ne connaît pas notre distinction juridique interne entre la loi (article 34) et le règlement (article 37).** A l'inverse, certains textes n'appartiennent pas au domaine législatif européen mais relèvent en France de la compétence du parlement. C'est notamment le cas des textes relatifs à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dont la transmission directe n'est prévue par aucun des deux protocoles.

En conséquence, la mise en œuvre du protocole sur l'application de subsidiarité, couplée à l'application du protocole sur le rôle des parlements nationaux qui prévoit également la transmission directe d'autres documents (notamment les documents de consultation tels que les Livres blancs et les Livres verts) va aboutir à la **coexistence de plusieurs canaux de transmission et de nombreux doublons.**

Il faudra en effet à l'avenir distinguer, pour l'essentiel, entre ce qui relève :

- de la transmission par le gouvernement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution ;
- de la transmission directe par les institutions européennes, des projets d'actes législatifs de l'Union au titre du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- de la transmission directe par la Commission, de l'ensemble des documents de consultation au titre du protocole sur le rôle des parlements nationaux.

Or à chaque transmission correspondra une procédure différente. Ainsi, le parlement pourra être saisi d'un texte au titre de la subsidiarité, sans pour autant être habilité à l'examiner au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

L'entrée en vigueur des deux protocoles (rôle des parlements nationaux et application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) va sans aucun doute nécessiter une réécriture au moins technique de l'article 88-4 de la Constitution, afin que la multiplication des canaux de transmission n'aboutisse pas à une complexification contraire à l'objectif initial de simplification.

A minima, le parlement français devra continuer à recevoir, en plus des documents qui lui seront directement adressés par les institutions européennes, l'intégralité des textes qui lui sont aujourd'hui transmis par le Gouvernement et qui n'entrent pas dans le champ des deux protocoles européens. Il s'agit pour l'essentiel des documents relatifs à la PESC, ainsi que de textes transmis par le Gouvernement au titre de la **clause facultative de l'article 88-4 de la Constitution.**

Mais il est clair que la révision constitutionnelle qui sera vraisemblablement nécessaire pour autoriser la ratification de la Constitution européenne pourrait être l'occasion d'une révision au fond de l'article 88-4. Sans préjuger des choix qui seront faits, il faut avoir à l'esprit que **le contrôle du principe de subsidiarité se révélera rapidement indissociable d'un contrôle au fond.** Un système dans lequel le parlement pourrait se prononcer sur la conformité d'un texte au principe de subsidiarité sans être autorisé à l'examiner ensuite au fond au titre de l'article 88-4 serait-il satisfaisant ?

b) Le droit reconnu à chaque chambre d'adresser un avis motivé aux institutions européennes

Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité instaure un mécanisme d'alerte précoce qui permet à tout parlement national d'un Etat membre ou toute chambre de l'un de ces parlements d'adresser, dans le délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif européen, aux Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il

estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi, dans le cas d'un parlement bicaméral, chacune des chambres dispose d'une voix.

Le protocole prévoit que, **dans le cas où les avis motivés représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux et aux chambres des parlements nationaux, le projet doit être réexaminé.** Ce seuil est abaissé à un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

A l'issue de ce réexamen, la Commission ou l'institution qui est à l'origine du projet d'acte, a **trois possibilités** :

- maintenir le projet en l'état ;
- le modifier ;
- le retirer.

Dans tous les cas, la décision prise doit être motivée. Le protocole ne fixe pas de délai pour le réexamen d'un texte. Cela s'explique aisément dès lors que la modification d'une proposition prendra vraisemblablement plus de temps que son maintien ou son retrait.

Plusieurs précisions peuvent ici être apportées :

- la mise en œuvre du droit d'alerte précoce nécessite la rédaction d'un **avis motivé**, ce qui suppose l'adoption – selon une procédure propre à chaque chambre – d'un texte à transmettre à l'institution européenne concernée. Dans la pratique, il est probable que la Commission sera destinataire de motivations divergentes, ce qui pourrait avoir l'effet de conforter sa position initiale ;

- le droit d'alerte précoce est strictement **encadré dans le temps** : il doit intervenir dans le délai de six semaines à compter de la transmission du projet d'acte législatif. Il ne sera donc pas

possible pour les parlementaires nationaux de se prononcer, *via* ce mécanisme, sur la conformité d'amendements votés au cours du processus législatif et qui seraient considérés comme contraires au principe de subsidiarité ;

- le seuil à partir duquel l'institution concernée est juridiquement obligée de réexaminer sa proposition n'est pas fixé à un tiers des parlements nationaux, mais à **un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux**⁽⁸⁾, ce qui favorise les parlements monocaméraux qui disposent de deux voix insécables ;

- enfin, le mécanisme d'alerte précoce ne concerne que la subsidiarité et **jamais la proportionnalité**, même si le protocole concerne bien l'application des deux principes. Les parlements nationaux devront se soumettre scrupuleusement à cette contrainte, afin de ne pas se voir opposer l'irrecevabilité de leurs avis motivés.

Dès lors que le seuil d'un tiers⁽⁹⁾ des voix est atteint, l'institution concernée n'a qu'une obligation de réexamen et non de retrait de son projet. **Il ne s'agit donc bien à ce stade que d'un carton jaune et nullement d'un carton rouge.** Reconnaître en amont un droit aux parlements nationaux de bloquer le processus législatif européen aurait été contraire au respect du droit d'initiative de la Commission. Le protocole décrit une procédure juridique car il faut bien fixer des règles. Mais on peut raisonnablement penser que **la Commission n'adoptera pas une lecture comptable des dispositions du protocole.** Elle sera la plupart du temps politiquement tenue, même si le seuil d'un quart ou d'un tiers des voix n'est pas atteint, de réexaminer un projet d'acte législatif faisant l'objet d'un nombre d'avis motivés émanant de chambres parlementaires représentant un nombre significatif de citoyens de l'Union.

En pratique, c'est **le seuil de la minorité de blocage au Conseil qui devrait se révéler le véritable critère d'appréciation**

⁽⁸⁾ Concrètement, cela signifie que les parlements d'une Union à vingt-cinq disposent de 50 voix. Le seuil d'un tiers est atteint avec 17 voix et celui d'un quart (pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice) avec 13 voix. Il existe 14 parlements monocaméraux (28 voix) et 11 parlements bicaméraux (22 voix).

⁽⁹⁾ Ou d'un quart pour les projets d'actes législatifs relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

de la Commission, davantage que le seuil d'un quart ou d'un tiers des voix fixé par le protocole.

2) *Le carton rouge : la saisine du juge européen, ex post*

Le protocole prévoit la possibilité pour les Etats membres (au nom de leur parlement national ou, le cas échéant, d'une chambre du parlement) de former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation par un acte législatif européen du principe de subsidiarité **dans le délai contentieux de deux mois** à compter de la publication de l'acte.

a) Les modalités d'une saisine « au nom des parlements nationaux »

L'innovation réside dans la possibilité qu'auront désormais les Etats membres de déposer de tels recours au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci. En effet, les parlements nationaux qui n'auraient pas obtenu gain de cause lors de la phase de contrôle politique *ex ante* (carton jaune) pourraient trouver un intérêt à saisir le juge de Luxembourg qui, sur le fondement d'une argumentation juridique, pourrait délivrer un carton rouge au législateur européen en prononçant l'annulation d'un acte législatif de l'Union.

A la demande des Etats fédéraux, principalement, le Comité des Régions s'est également vu reconnaître le droit de saisir la Cour pour les actes législatifs pour lesquels la Constitution requiert sa consultation. Mais cette voie de recours n'a pas été ouverte aux régions dotées de compétences législatives comme le souhaitaient notamment l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche.

Actuellement, les recours exercés devant la Cour de justice de l'Union européenne sont le fait des gouvernements. En France, c'est la Direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères qui détient, en pratique, le monopole de représentation de l'Etat devant les juridictions internationales, et qui assure l'entier suivi de la procédure contentieuse.

La possibilité désormais offerte par le protocole de saisine de la Cour de justice par un Etat membre, au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci, soulève deux interrogations.

La première question est celle de savoir **dans quelle mesure il existe une compétence liée pour le gouvernement** de déposer un recours devant la Cour de justice dès lors qu'il est saisi d'une demande émanant de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat. Il ne fait pas de doute que l'esprit du texte – à la lumière des travaux préparatoires de la Convention – plaide en faveur d'une compétence liée. **Mais il est probable qu'une révision de la Constitution soit sur ce point nécessaire pour lever toute ambiguïté.** Qui plus est, l'existence d'une compétence liée présente l'avantage de remédier aux éventuelles difficultés politiques liées à l'opportunité d'accepter de transmettre tel ou tel recours. Le cas se pose notamment dans le cas d'une demande adressée par le Sénat lorsque sa majorité ne coïncide pas avec la majorité gouvernementale.

La seconde question vise à définir l'autorité qui sera chargée de suivre l'affaire devant la Cour de justice. Dans le cas d'une compétence liée, le Gouvernement pourrait être amené à transmettre un recours devant la Cour de justice contre un texte qu'il aurait lui-même approuvé au Conseil de l'Union européenne. Dès lors, on imagine mal comment le Gouvernement pourrait défendre une argumentation contraire à sa position. **Par souci de cohérence, il semble donc plus opportun que le suivi des affaires portées devant la Cour à la demande d'une chambre soit assuré, en concertation avec le Gouvernement, par ladite chambre.** Il faudra en tirer les conséquences aux niveaux politique et administratif.

b) La portée d'un recours juridictionnel

La Cour de justice n'a jusqu'à présent **jamais annulé un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité.** Il est vrai que la dimension politique de ce principe conduit la Cour à la plus grande prudence afin de ne pas être accusée d'exercer un gouvernement des juges. Plusieurs affaires l'ont certes conduit à examiner un moyen tiré du non-respect de la subsidiarité, mais pour conclure, dans tous les cas, à l'absence de violation.

Il convient également d'avoir à l'esprit certains ordres de grandeur. En effet, les recours en annulation formés par les Etats restent exceptionnels. Sur les 125 affaires dans lesquelles la France est actuellement présente, **on ne dénombre que deux recours en annulation** qui s'inscrivent dans le cadre plus global d'une politique juridictionnelle. L'un a été introduit le 10 juin 2003 contre une directive sur le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits cosmétiques⁽¹⁰⁾ ; l'autre – plus technique – concerne un règlement de la Commission définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique⁽¹¹⁾.

Va-t-on assister, avec l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, à une inflation démesurée du nombre de recours en annulation ? La Cour de justice ne le croit pas et n'envisage d'ailleurs pas de créer une Chambre *ad hoc* chargée du contrôle de la subsidiarité. Ce carton rouge devrait davantage fonctionner comme **un élément dissuasif** d'abord auprès de la Commission, dans la phase d'élaboration des projets d'actes législatifs, puis auprès du Parlement européen et du Conseil au cours de la procédure législative.

Le protocole prévoit la possibilité de saisir la Cour de justice, mais **de tels recours devront rester exceptionnels**. Le contraire soulignerait l'inopérance du droit d'alerte précoce, *ex ante*. Pour autant, l'entrée en vigueur de la Constitution européenne pourrait aussi conduire la Cour à définir progressivement une jurisprudence sur le principe de subsidiarité, ce qui fixera un cadre interprétatif à un principe très subjectif.

C. De nouveaux défis lancés aux parlements nationaux

La mise en œuvre du mécanisme envisagé par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité n'est pas sans poser de difficultés d'ordre pratique et politique. Elles concernent chaque chambre à titre individuel, mais également les

⁽¹⁰⁾ Recours introduit le 10 juin 2003 contre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne par la République française. Affaire C-244/03 (2003/C 171/30).

⁽¹¹⁾ Recours introduit le 29 octobre 2003 contre la Commission des Communautés européennes par la République française. Affaire C-455/03 (2003/C 304-28).

parlements nationaux collectivement qui auront intérêt à coordonner leurs positions pour renforcer l'efficacité de leur action.

1) Au niveau de chaque chambre

a) La gestion du nombre

Les parlements nationaux vont devoir se prononcer sur un nombre important de projets d'actes législatifs européens qui leur seront directement transmis par les institutions de l'Union.

La Commission évalue à environ 400 le nombre de textes dont seront chaque année destinataires les chambres parlementaires au titre du Protocole sur l'application du principe de subsidiarité⁽¹²⁾. La quasi-totalité de ces textes émaneront de la Commission, les initiatives des Etats membres ne représentant pas plus d'une dizaine de projets chaque année.

La difficulté pour le parlement français sera de gérer ce flux continu de textes à travers les multiples transmissions prévues par les protocoles européens, la Constitution française et la loi Josselin de 1994 qui prévoit que le Gouvernement transmet au parlement – à titre d'information seulement – les textes qu'il estime importants.

Trop d'information tue l'information. Toutes procédures confondues, l'Assemblée nationale et le Sénat sont ainsi chaque année destinataires de près de 3 000 documents européens. Il est bien entendu que le contrôle de la subsidiarité ne s'effectuera que sur les 400 documents transmis au titre du protocole sur la subsidiarité. Cela suppose toutefois de réfléchir à un mécanisme de tri entre les textes de nature technique et ceux qui revêtent une dimension plus politique.

On peut estimer, très approximativement **qu'une cinquantaine de textes pourrait donner lieu à un débat sur la subsidiarité.** Mais pour déceler ces cinquante textes, il faudra bien examiner les quatre cents... Et la sélection pourrait se révéler sensiblement différente d'un parlement à l'autre, selon les traditions juridiques et les contraintes politiques propres à chaque pays. Parfois même, les

⁽¹²⁾ Le Secrétariat général de la Commission européenne dénombre 316 projets d'actes législatifs en 2002 et 371 pour les dix premiers mois de l'année 2003.

différences d'appréciation se retrouvent au sein des Etats membres. Par exemple, le rapport 2003 sur l'application du principe de subsidiarité rédigé par le ministère fédéral allemand des finances indique que le Bundestag estime qu'une quinzaine de dispositions adoptées par l'Union violent ce principe alors que le gouvernement fédéral n'en comporte que deux ou trois.

En France, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent également adopter des positions différentes, comme l'a souligné la récente divergence d'appréciation portée, au regard du principe de subsidiarité, sur la proposition de directive sur le permis de conduire européen⁽¹³⁾.

b) La gestion du temps

Le second défi lancé aux parlements nationaux est celui de la gestion du temps. Le protocole limite en effet à **six semaines** à compter de la transmission, le délai pendant lequel chaque chambre aura le droit d'adresser un avis motivé à une institution de l'Union. C'est un délai très bref et peu adapté au temps parlementaire.

En seulement six semaines, l'Assemblée nationale devra :

- trier parmi les projets d'actes législatifs, ceux qui présentent un intérêt au titre du contrôle de la subsidiarité ;
- engager, le cas échéant, une procédure de rédaction d'avis motivé ;
- se concerter avec les autres parlements de l'Union, après s'être – dans la mesure du possible – coordonnée avec le Sénat ;
- adopter formellement un avis motivé puis l'adresser à l'institution européenne concernée.

Six semaines est le délai maximum dont pourront juridiquement disposer les parlements nationaux. Cela suppose que

⁽¹³⁾ Le Sénat a en effet adopté une résolution (n° 103 du 29 juin 2004) estimant que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire [COM(2003) 621 final - E 2472] est contraire au principe de subsidiarité. En revanche, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne n'a pas retenu cet argument et s'est prononcée en faveur de l'adoption de la proposition de directive (réunion du mercredi 13 octobre 2004).

le parlement examine immédiatement les textes qui lui seront transmis, ce qui est loin d'être toujours possible. Que se passera-t-il en effet en dehors de la session parlementaire ? **Le calendrier législatif de l'Union n'est pas calqué sur celui des Etats membres, et des procédures d'urgence devront être prévues** afin de permettre, en toutes circonstances, aux parlementaires nationaux de faire valoir leur position.

En réalité, les contraintes liées au délai de six semaines impliquent d'avoir une lecture plus politique des dispositions d'un protocole dont l'intérêt est qu'il associe directement les parlements nationaux à la construction européenne. Du fait de la difficulté qu'ils auront à se prononcer dans le délai de six semaines, **les parlements nationaux auront tout intérêt à « contourner » ce délai en amont et en aval.**

(1) Avant le délai de six semaines

Il existe un intérêt stratégique à s'exprimer le plus en amont possible, avant même la transmission des projets d'actes législatifs. C'est là qu'est tout l'enjeu et les parlements nationaux ont **une vraie chance à saisir** en développant un échange permanent avec les commissaires européens et leurs services dans la phase pré-législative.

Les collectivités territoriales l'ont compris depuis longtemps : c'est au tout début du processus que l'intervention est la plus efficace. Les régions françaises ont ces dernières années multiplié leurs bureaux de représentation à Bruxelles, et les parlements font de même. Tant l'Assemblée nationale que le Sénat disposent désormais d'une antenne administrative permanente auprès des institutions de l'Union européenne. **Ces fonctionnaires basés à Bruxelles représentent des relais indispensables** pour alerter les parlementaires sur les projets en cours d'élaboration. Des relations de confiance pourront ainsi s'instaurer entre la Commission et les parlements nationaux.

(2) Après le délai de six semaines

Une fois expiré le délai de six semaines, l'institution à l'origine d'un projet d'acte législatif européen n'aura plus l'obligation juridique de réexaminer son texte, même si l'existence d'un rapport

de forces politiques rend, il est vrai, les choses plus subtiles. Mais le protocole n'autorise pas les parlements nationaux à s'exprimer au cours de la procédure législative, alors même que peut survenir l'adoption d'amendements contraires au principe de subsidiarité.

Il serait faux de penser que la capacité d'influence des parlements nationaux s'éteint à l'issue des six semaines car **il existe toujours des moyens d'intervenir auprès du législateur européen, qu'il s'agisse du Parlement européen ou du Conseil de l'Union**. Il sera donc de plus en plus important pour le parlement français de développer des relations privilégiées avec les députés français du Parlement européen, **mais aussi avec les parlementaires européens non français** parce que les logiques nationales sont peu présentes à Strasbourg.

Enfin, l'Assemblée nationale et le Sénat conservent leurs prérogatives de contrôle parlementaire sur les travaux du Conseil, à travers le droit constitutionnel qu'ils ont de voter des résolutions sur certains projets de textes européens. **Rien n'empêchera donc le parlement de se prononcer sur la subsidiarité – comme il le fait déjà aujourd'hui – également par le biais de l'article 88-4 sans être tenu par un quelconque délai, jusqu'à l'adoption définitive d'un texte**. S'agissant des Etats où les Gouvernements sont tenus par un mandat impératif délivré par leur parlement, le contrôle parlementaire sur le Conseil sera sensiblement plus contraignant que l'envoi d'un avis motivé pendant le délai de six semaines.

Le respect du délai dans le cadre du recours juridictionnel *ex post* est en revanche beaucoup plus rigide. Il est en effet fixé à deux mois, non pas pour prendre la décision d'adresser un recours, mais pour déposer effectivement ce recours, en bonne et due forme.

2) Au niveau de la coordination entre les Parlements nationaux

Dans la mesure où le protocole fixe un seuil de voix d'un quart ou d'un tiers à partir duquel l'institution européenne concernée sera tenue de réexaminer sa proposition, **la mise en réseau des parlements nationaux devient un enjeu central**. Le mécanisme d'alerte précoce est certes un droit individuel reconnu à chaque chambre, mais sa portée et son efficacité dépendront largement de la

capacité qu'auront les parlements nationaux à s'organiser collectivement. Or la volonté politique fait parfois défaut pour structurer un réseau interparlementaire. Plusieurs initiatives, qui devraient être complémentaires, semblent en réalité malheureusement davantage se faire concurrence.

a) La COSAC

La Conférence des Organes Spécialisés dans les affaires Communautaires (COSAC) réunit deux fois par an des représentants des Commissions pour les affaires européennes⁽¹⁴⁾. Il s'agit d'un forum au cours duquel les parlementaires débattent des sujets européens.

La COSAC est depuis bientôt un an dotée d'un secrétariat permanent qui pourrait, s'il en a le mandat politique, être amené à centraliser les avis motivés et à relayer auprès des parlements nationaux la sollicitation de tel ou tel parlement (ou chambre) visant à contester le bien fondé d'un projet d'acte législatif européen au regard du principe de subsidiarité.

Toutefois, il ne semble pas exister actuellement de consensus pour confier à la COSAC un mandat clair dans ce domaine, ce qui est dommage. La prochaine COSAC, qui se tiendra à La Haye les 22 et 23 novembre 2004, débattrà de cette question.

A ce stade, la COSAC paraît davantage être le lieu d'un débat général sur l'application globale du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union.

b) L'IPEX (Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne) www.ecprd.org/ipex/index.asp

L'IPEX a été créé à la suite d'une décision de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union à Rome en 2000, lorsqu'il a été demandé aux Secrétaires généraux de trouver des moyens de promouvoir des liens plus étroits entre les parlements de l'Union européenne.

⁽¹⁴⁾ La France est le seul pays de l'Union européenne où la Commission pour les affaires européennes prend le nom de « Délégation pour l'Union européenne ».

Un groupe de travail a été constitué en 2001 afin de créer un site Internet dédié aux parlements de l'Union (c'est-à-dire les parlements nationaux et le Parlement européen) afin de faciliter l'échange d'informations sur le contrôle parlementaire sur les affaires européennes. L'objectif vise à ce que chaque chambre puisse mettre en ligne, sur un site commun, la position prise par sa Commission pour les affaires européennes ou une Commission sectorielle, sur un texte de l'Union. L'existence d'une telle base de données sera particulièrement utile dans le cadre de l'activation du droit d'alerte précoce en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité.

A ce stade, un document de faisabilité technique a été élaboré, et permet d'envisager un lancement du site vers l'été 2005. Il serait souhaitable que le secrétariat de la COSAC soit pleinement associé au développement et au suivi de ce projet.

II. PROPOSITION DE MISE EN ŒUVRE A L'ASSEMBLEE NATIONALE

La proposition qui suit est établie à droit constant, c'est-à-dire sans modification du dispositif de contrôle parlementaire des affaires européennes établi par l'article 88-4 de la Constitution.

Un cadre constitutionnel devrait garantir l'exercice parlementaire du droit d'alerte précoce ainsi que la possibilité reconnue à chaque chambre de demander au Gouvernement de saisir, *ex post*, la Cour de justice d'un acte législatif européen.

S'agissant plus précisément des conditions de mise en œuvre, celles-ci seront détaillées dans le Règlement de chaque assemblée.

Il s'agit, à ce stade, de dégager des orientations et des principes sans entrer dans un degré de détail trop avancé. En tout état de cause, la procédure finalement adoptée devra faire l'objet d'un large consensus entre les différentes formations politiques représentées à l'Assemblée nationale.

Cette proposition porte sur trois domaines :

- l'instruction des projets d'actes législatifs européens au regard du principe de subsidiarité ;
- la procédure d'adoption des avis motivés ;
- les modalités du recours juridictionnel *ex post*.

A. Les étapes de la procédure de mise en œuvre du droit d'alerte précoce *ex ante*

En raison des similitudes entre projets d'actes législatifs directement transmis au titre du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et des textes adressés

par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution, il paraît souhaitable de **confier à la Délégation pour l'Union européenne une mission générale et systématique d'instruction des projets d'actes législatifs européens au regard du principe de subsidiarité.**

1) Une instruction systématique par la Délégation pour l'Union européenne

A l'instar de ce qu'envisagent la plupart des Parlements de l'Union, et parce qu'elle exerce déjà ce rôle dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, la Délégation pour l'Union européenne devrait être chargée de l'instruction systématique de la conformité des projets d'actes législatifs européens au regard du principe de subsidiarité.

Toutefois, afin de ne pas surcharger l'ordre du jour des réunions de la Délégation, il est proposé de désigner en son sein des rapporteurs « subsidiarité » chargés de **filtrer, parmi l'ensemble des projets d'actes législatifs directement transmis par les institutions européennes, ceux qui leur sembleraient non conformes au principe de subsidiarité.** Dans ce cas, l'un des rapporteurs sur la subsidiarité soumettrait une proposition d'avis motivé⁽¹⁵⁾, inscrite d'office à l'ordre du jour de la Délégation pour l'Union européenne, dans un certain délai à compter de la réception par l'Assemblée nationale d'un projet d'acte législatif européen. Une procédure d'urgence devrait être prévue, selon des modalités à préciser⁽¹⁶⁾, lorsque le Parlement n'est pas en session et qu'il est difficile de réunir la Délégation.

Chaque député, individuellement, devrait également pouvoir déposer une proposition d'avis motivé sur un projet d'acte législatif européen. Dans ce cas, la proposition d'avis motivé serait de droit transmise à la Délégation pour l'Union européenne qui se prononcerait, sur le rapport d'un de ses rapporteurs sur la subsidiarité.

⁽¹⁵⁾ Une proposition d'avis motivé prendra la forme juridique d'une proposition de résolution portant avis motivé.

⁽¹⁶⁾ Une procédure d'urgence consisterait, par exemple, à permettre au Président de la Délégation de se prononcer directement.

Un forum Internet permanent consacré au principe de subsidiarité

Afin d'assurer l'information des parlementaires sur la perception qu'ont des projets d'actes législatifs européens les citoyens et les organisations représentatives de la société civile, il est proposé de créer un forum permanent consacré à la subsidiarité sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Dès réception, les projets d'actes législatifs européens adressés directement par les institutions de l'Union seraient mis en ligne sur le site web et des contributions pourraient être librement déposées. De telles contributions pourraient représenter une information utile à destination des députés chargés d'alerter l'Union en cas de violation présumée du principe de subsidiarité.

2) *La procédure d'adoption d'un avis motivé*

Il est proposé que la Délégation pour l'Union européenne se prononce systématiquement sur :

- les propositions d'avis motivés déposées par un député, à titre individuel ou par un groupe politique ;
- les propositions d'avis motivés présentées par les rapporteurs « subsidiarité » de la Délégation.

Il appartiendrait alors à la Délégation d'adopter ou de rejeter la proposition d'avis motivé soumise à son examen.

A ce stade de la procédure, **trois options** sont alors envisageables :

a) *Option n° 1*

La commission permanente compétente au fond peut confirmer ou infirmer la position de la Délégation. La position de la Commission permanente devient la position définitive de l'Assemblée nationale.

L'absence de décision de la commission permanente dans un certain délai vaut **approbation tacite** de la position de la Délégation, qui devient alors la position définitive de l'Assemblée nationale.

Tant pour des raisons de simplicité et d'efficacité de la procédure, que pour être en mesure de respecter le délai d'examen de six semaines imparti par le protocole européen, **il n'est pas prévu d'examen en séance publique.**

En outre, le calendrier législatif européen ne coïncide pas avec le calendrier législatif national. Les projets d'actes législatifs européens continueront à être directement transmis par les institutions européennes, même en dehors des sessions, faisant courir le délai de six semaines prévu par le protocole européen. Or, l'Assemblée nationale ne peut pas se réunir en séance publique en dehors des sessions.

b) Option n° 2

La commission permanente compétente au fond peut confirmer ou infirmer la position de la Délégation. La position de la Commission permanente devient la position définitive de l'Assemblée nationale.

L'absence de décision de la commission permanente dans un certain délai vaut **approbation tacite** de la position de la Délégation, qui devient alors la position définitive de l'Assemblée nationale.

Toutefois, **en cas de position divergente entre la Délégation et la commission permanente**, un examen en séance publique est de droit, dans un délai à préciser, uniquement à la demande d'un président de groupe politique.

Le débat en séance publique porte sur les conclusions du rapport de la commission permanente compétente au fond.

Cette option présente l'avantage d'autoriser un examen en séance publique, qui permet de donner une plus grande publicité à la procédure. Mais elle présente aussi l'inconvénient d'alourdir le

mécanisme et de le rendre plus difficilement compatible avec l'exigence du respect du délai de six semaines.

c) *Option n° 3*

Il n'est pas prévu d'examen en Commission et la position de la Délégation est la position définitive de l'Assemblée nationale. Toutefois, un examen en séance publique est de droit, dans un délai à préciser, à la demande du Gouvernement, d'un président de Commission ou d'un président de groupe.

Le débat en séance publique porte sur les conclusions du rapport de la Délégation.

*

En tout état de cause, le non-épuisement de la procédure envisagée ne doit pas empêcher l'Assemblée nationale de se prononcer sur la non-conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. En conséquence, il faudrait sans doute prévoir qu'au terme du délai de six semaines fixé par le protocole, la dernière décision prise est définitive.

B. Les modalités du contrôle juridictionnel *ex post*

A la différence du recours *ex ante*, la décision de demander au gouvernement de saisir la Cour de justice n'implique pas en tant que telle un examen au fond par l'Assemblée nationale.

Il serait alors possible de **s'inspirer de la procédure applicable à la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel**. On pourrait ainsi suggérer une demande de saisine collective, émanant d'**au moins soixante députés**.

Toutefois, dans la mesure où le protocole européen prévoit la saisine de la Cour de justice par un Etat membre, au nom de son parlement national (ou d'une chambre de celui-ci), la décision d'engager un recours **devrait émaner de la majorité de l'Assemblée nationale**.

C'est pourquoi toute demande de recours juridictionnel *ex post* déposée par au moins soixante députés, **devrait d'office être inscrite pour un vote en séance publique, à la suite de l'ordre du jour prioritaire.**

En dehors des sessions, il appartiendrait **au Bureau de l'Assemblée nationale** de se prononcer.

*
* *

Une réflexion est actuellement en cours dans les différents parlements de l'Union européenne sur les modalités de mise en œuvre des dispositions du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Un questionnaire à ce sujet a été adressé par les rapporteurs aux commissions parlementaires des affaires européennes des vingt-cinq Etats membres.

Il ressort des réponses transmises que les réflexions sont encore souvent à un stade trop prématuré pour être utilement exploitées. Il apparaît en revanche intéressant de reproduire en annexe une note élaborée par le *Folketing* sur un schéma détaillé de mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce au parlement danois (annexe 4) ainsi qu'une série d'interventions prononcées à l'occasion de la Conférence des présidents des parlements des Etats membres de l'Union européenne qui s'est déroulée à La Haye les 2 et 3 juillet 2004 (annexe 5).

CONCLUSION

La mise en œuvre du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est une chance pour les parlements nationaux qui deviennent ainsi directement associés à la construction européenne. Imaginatif, le mécanisme d'alerte précoce inventé par la Convention et repris sans changement par la Conférence intergouvernementale devrait conduire les parlements nationaux à s'impliquer davantage dans les affaires européennes. Une réflexion est à cet égard en cours dans la plupart des parlements de l'Union européenne.

Il s'agit en réalité de dépasser le seul contrôle du principe de subsidiarité – l'expérience devrait en effet rapidement montrer que très peu de textes seront concernés – pour mener une réflexion plus approfondie sur le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne. Face à une attente de plus en plus forte exprimée par les citoyens pour mieux comprendre l'Europe et peser sur les choix d'avenir, les parlementaires – nationaux et européens – doivent renforcer leur coopération, au service d'un intérêt commun.

La décision attendue du Conseil constitutionnel sur la conformité du Traité constitutionnel européen à la Constitution française va très vraisemblablement conduire à une nouvelle révision de notre Constitution, préalable au référendum de ratification annoncé par le Président de la République. Il y a là une occasion à saisir pour moderniser les modalités constitutionnelles du contrôle parlementaire sur les affaires européennes, élaborées en 1992 avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

L'Europe parlementaire est à un tournant. Dans un souci de simplicité et d'efficacité, la création d'une procédure de contrôle du principe de subsidiarité pourrait ainsi aller de pair avec une évolution de l'article 88-4 de la Constitution, selon des modalités qui restent à définir.

*
* *

TRAVAUX DE LA DELEGATION

1) Réunion de la Délégation du 13 juillet 2004

La Délégation s'est réunie, le jeudi 13 juillet 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner la communication de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur l'application du principe de subsidiarité

M. Didier Quentin, rapporteur, a tout d'abord défini la notion de subsidiarité, qui repose sur l'idée selon laquelle les compétences doivent être exercées au niveau le plus proche des citoyens. Ce n'est que si l'échelon local ou national ne permet pas de traiter une question de façon satisfaisante qu'il y a lieu de la porter à un niveau plus élevé. La subsidiarité doit ainsi se comprendre comme un principe directeur qui est utilisé pour définir la frontière entre les compétences des Etats membres et celles de l'Union européenne.

Dans l'histoire récente du droit communautaire, la prise en compte du principe de subsidiarité a trouvé sa première formalisation juridique avec l'Acte unique européen (1986), dans le cadre de la compétence reconnue à la Communauté dans le domaine de l'environnement. Mais c'est le Traité de Maastricht (1992) qui donnera à ce principe sa véritable dimension, avant qu'un protocole spécifique sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité soit, en 1997, annexé au Traité d'Amsterdam.

Le contrôle du principe de subsidiarité figurait explicitement dans le mandat de la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing. Tant la Déclaration sur l'avenir de l'Europe annexée au Traité de Nice que la Déclaration de Laeken adoptée par le Conseil européen en décembre 2001 ont fait de la subsidiarité une question centrale au carrefour de deux problématiques : d'une part, la nécessaire clarification des compétences entre l'Union et les Etats membres, et d'autre part, l'indispensable renforcement de la

légitimité démocratique du fonctionnement de l'Union à travers, notamment, une meilleure association des parlements nationaux. En effet, les eurocrates règnent quand les parlementaires abdiquent.

C'est dans cet esprit qu'un groupe de travail a été créé au sein de la Convention, spécialement sur cette question du contrôle du principe de subsidiarité, et dont les recommandations ont été suivies par la Convention qui a proposé d'inscrire dans la Constitution *un mécanisme d'alerte précoce* permettant aux parlements nationaux d'adresser directement aux institutions européennes un avis motivé lorsqu'ils estiment que l'Union outrepassé sa compétence. La Conférence intergouvernementale n'est à aucun moment revenue sur ce mécanisme qui figure donc dans l'accord conclu le 18 juin par les chefs d'Etat et de gouvernement.

La période de ratification du texte constitutionnel doit, dès à présent, être mise à profit afin de réfléchir, concrètement, aux modalités de mise en œuvre par les parlements nationaux – tant individuellement qu'à un niveau collectif – de ce nouveau mécanisme. La réflexion est d'ores et déjà engagée dans certains parlements de l'Union.

La subsidiarité a d'ailleurs constitué le principal sujet à l'ordre du jour de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union qui s'est tenue les 2 et 3 juillet derniers à La Haye, au cours de laquelle chaque participant a pu constater l'ampleur du défi posé en termes d'organisation administrative et d'efficacité du contrôle politique. Le Comité des Régions avait pour sa part organisé le 27 mai dernier à Berlin les premières Assises sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

M. Didier Quentin a ensuite exposé le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, tel qu'il est envisagé dans la Constitution européenne. L'article I-9 en fait un principe fondamental dont le respect est assuré par l'activation d'un double mécanisme de contrôle préventif *ex ante*, et de contrôle juridictionnel *ex post*.

Le protocole prévoit une transmission directe aux parlements nationaux de l'ensemble des projets d'actes législatifs européens, ce qui recouvre essentiellement :

- les propositions de la Commission ;

- les initiatives d'un groupe d'Etats membres (par exemple, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures) ;
- les initiatives du Parlement européen.

Tout projet d'acte législatif devra dorénavant comporter « *une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

Le protocole instaure un mécanisme d'alerte précoce qui permet à tout parlement national d'un Etat membre ou toute chambre de l'un de ces parlements d'adresser, dans le délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, aux Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi, dans un système parlementaire bicaméral comme celui de la France, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Le protocole prévoit que dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par le projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux et aux chambres des parlements nationaux, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est abaissé à un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-165 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

A l'issue de ce réexamen, la Commission, le groupe d'Etats membres ou le Parlement européen – si le projet d'acte législatif émane d'eux – a trois possibilités :

- maintenir le projet en l'état ;
- le modifier ;
- le retirer.

En tout état de cause, la décision prise doit être motivée.

Le rapporteur a alors formulé les observations suivantes :

– contrairement à ce qui est souvent évoqué, le mécanisme d’alerte précoce ne concerne donc pas uniquement les propositions législatives de la Commission, mais bien *l’ensemble des projets d’actes législatifs émanant des institutions européennes* ;

– la mise en œuvre du mécanisme d’alerte précoce nécessite la rédaction d’un avis motivé, ce qui suppose l’adoption – selon une procédure propre à chaque chambre – d’un texte à transmettre à l’institution européenne concernée. Dans la pratique, il est probable que la Commission sera destinataire de motivations divergentes, ce qui pourrait en réalité conduire à conforter sa position initiale ;

– le mécanisme de voix attribuées aux parlements nationaux a pour effet de donner une prime aux chambres uniques qui disposent automatiquement de deux voix ;

– dès lors que le seuil d’un tiers ou d’un quart des voix est atteint, les institutions européennes concernées n’ont qu’une obligation de réexamen et nullement de retrait de leur proposition. Il ne s’agit donc à ce stade que d’un carton jaune, et nullement d’un carton rouge ;

– enfin, le mécanisme d’alerte précoce ne concerne que la subsidiarité, et en aucun cas la proportionnalité (qui signifie que l’action de l’Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le Traité), même si le protocole annexé à la Constitution concerne bien l’application des deux principes.

S’agissant du contrôle juridictionnel *ex post*, le protocole prévoit la possibilité pour les Etats membres de former un recours devant la Cour de justice de l’Union européenne pour violation par un acte législatif européen du principe de subsidiarité dans le délai de deux mois à compte de la publication de l’acte.

L’innovation réside dans la possibilité qu’auront désormais les Etats membres de déposer de tels recours au nom de leur parlement national ou d’une chambre de celui-ci. En tout état de cause, les

parlements nationaux qui n'auraient pas obtenu gain de cause lors de la phase de contrôle *ex ante* (carton jaune) pourraient dès lors souhaiter une saisine du juge communautaire habilité pour sa part à délivrer un carton rouge en annulant un acte législatif européen. Il convient également de préciser que le protocole reconnaît aussi au Comité des Régions le droit de saisir directement la Cour de justice des actes législatifs européens « *pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation* ».

En ce qui concerne les critères d'interprétation du principe, ceux-ci pourront varier d'un pays à l'autre de l'Union, selon les traditions juridiques propres à chaque Etat membre : par exemple, selon que l'on se trouve dans un Etat fédéral ou dans un Etat centralisé.

Le protocole actuellement en vigueur, annexé au Traité d'Amsterdam, fournit toutefois, à titre indicatif, trois lignes directrices pour évaluer le respect du principe de subsidiarité :

– Existe-t-il des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des Etats membres ?

– Une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait-elle contraire aux exigences du Traité ou léserait-elle grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres ?

– Une action menée au niveau communautaire présenterait-elle des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres ?

C'est sur la base d'une réponse à ces trois questions que les parlements nationaux pourraient être amenés à rédiger d'éventuels avis motivés relatifs à des projets d'actes législatifs contraires au principe de subsidiarité.

Afin d'illustrer son propos, le rapporteur a pris l'exemple de l'examen par le Sénat d'une proposition de directive récente de la Commission visant à instaurer, de manière uniformisée dans l'ensemble de l'Union européenne, un modèle de permis de conduire qui aurait la forme d'une carte de crédit en plastique. Actuellement, plus de 80 modèles différents de permis de conduire,

correspondant à des droits différents, sont en circulation dans les Etats membres. A compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive, seul le nouveau modèle serait délivré. Une des principales caractéristiques du nouveau permis est qu'il aurait une validité administrative limitée. Or, lors de l'examen de cette proposition de directive, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, le Sénat a considéré que ce texte posait un problème au regard du principe de subsidiarité dès lors que l'objectif poursuivi – rendre plus difficilement falsifiables les permis de conduire – n'impliquerait pas d'instaurer un modèle unique de permis européen. De même, aucune exigence n'imposerait d'harmoniser les durées de validité. Fixer une durée de validité nécessiterait en effet des procédures administratives coûteuses et contraignantes, tant pour les Etats que pour les citoyens.

Le délai d'examen de cette proposition de directive souligne les difficultés qui se poseront aux parlements nationaux pour l'activation du mécanisme d'alerte précoce. En effet, cette proposition de directive a été transmise au Parlement le 24 décembre 2003. La Délégation du Sénat pour l'Union européenne ne l'a examinée que le 11 mai 2004, soit bien après le délai de six semaines prévu par le protocole (même s'il est probable que l'examen aurait été plus rapide si la Constitution européenne avait été en vigueur). Quant à la délégation de l'Assemblée nationale, elle n'envisage de n'examiner ce texte qu'à l'automne.

Cet exemple illustre à lui seul la problématique de la mise en œuvre concrète du mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité, tant par chaque chambre individuellement, qu'au plan collectif.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, est intervenu sur les modalités de mise en œuvre concrètes du mécanisme d'alerte précoce par les parlements nationaux. Les questions soulevées concernent notamment la gestion du nombre important de projets d'actes législatifs européens qui seront désormais transmis directement aux parlements nationaux et qui nécessitera probablement d'opérer un tri et une hiérarchie selon l'importance politique des textes transmis.

L'examen des textes devra intervenir dans un délai de six semaines à compter de la transmission. Il s'agit d'un délai

particulièrement court, notamment au regard du nombre considérable de textes sur lesquels ils seront appelés à se prononcer. Le rapporteur a alors précisé que le protocole ne prévoit pas la possibilité d'adresser un avis au-delà de ce délai, ce qui signifie que les parlements se prononceront la plupart du temps sur un projet de texte initial non modifié par les amendements adoptés au cours de la procédure législative européenne. C'est ainsi qu'un amendement contraire au principe de subsidiarité pourra être adopté par le Parlement européen ou par le Conseil après le délai de six semaines et échapper ainsi au contrôle préventif des parlements nationaux. Mais ceux-ci auront alors la possibilité de demander au gouvernement de former un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le rapporteur a également évoqué la question de l'articulation des compétences entre la Délégation pour l'Union européenne et les commissions permanentes tant en ce qui concerne le contrôle préventif *ex ante* que le contrôle juridictionnel *ex post*. Il a également souligné les conséquences, sur le fonctionnement de l'article 88-4 de la Constitution, de l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, dans la mesure où les projets d'« *actes législatifs* » qui seront directement transmis aux parlements nationaux en vertu du protocole sur l'application du principe de subsidiarité ne coïncideront pas avec les « *projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative* » transmis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. En effet, une partie des propositions législatives de la Commission européenne relève, selon le droit français, du domaine réglementaire de l'article 37 de la Constitution. Or l'Union européenne ne connaît pas notre distinction constitutionnelle interne entre le domaine de la loi (article 34) et celui du règlement (article 37). Il est donc possible qu'une révision constitutionnelle se révèle nécessaire.

Le rapporteur a ensuite souligné l'enjeu pour les parlements nationaux de renforcer leur mise en réseau, dès lors que le protocole fixe un seuil de voix d'un quart ou d'un tiers à partir duquel l'institution européenne concernée sera tenue de réexaminer sa proposition. Le mécanisme d'alerte précoce est certes un droit individuel reconnu à chaque chambre, mais sa portée et son efficacité dépendent largement de la capacité qu'auront les parlements nationaux à s'organiser collectivement.

A cet égard, il a évoqué le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui devrait, lors de la prochaine réunion qu'elle tiendra en novembre 2004 à La Haye, débattre de la subsidiarité.

Il a également mentionné l'IPEX (*Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne*) qui consiste en un projet de création d'un site internet dédié aux parlements de l'Union et hébergeant une base de données interparlementaires destinée à faciliter l'échange d'informations sur le contrôle parlementaire sur les affaires européennes. L'échange d'informations électroniques trouverait un intérêt particulier dans le cadre de l'activation du principe de subsidiarité.

A l'issue de l'exposé des rapporteurs, le **Président Pierre Lequiller** a estimé nécessaire de s'accorder sur une définition claire et compréhensible du principe de subsidiarité. Prenant l'exemple du débat sur l'interdiction du gavage des oies, il a rappelé que la compétence de l'Union avait alors été contestée.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que la Commission pourra toujours justifier l'interdiction du gavage des oies au nom du principe du bien-être des animaux. C'est ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont souvent liés l'un à l'autre.

A l'inverse, **M. Michel Delebarre** a souligné que le cas pourrait également se poser d'une carence d'intervention de l'Union.

Le **Président Pierre Lequiller** a ensuite approuvé l'idée que les parlements nationaux ne disposent pas d'un carton rouge dès la phase du contrôle préventif *ex ante*. Cela n'est ni souhaitable, ni concevable car cela aboutirait à interrompre automatiquement le processus législatif.

Il a souligné que l'application du principe de subsidiarité devrait permettre de renforcer la popularité de l'Europe auprès des citoyens, qui s'apercevront rapidement que les parlements nationaux et les Etats membres auront peu l'occasion de remettre en cause les choix effectués au niveau de l'Union.

En ce qui concerne le contenu même du principe de subsidiarité, **M. Michel Delebarre**, prenant exemple de la question de la sécurité routière, a observé que cette dernière apparaissait manifestement comme un objectif européen, mais de nombreux Etats seront en droit d'affirmer que l'échelon national est mieux adapté pour la mise en œuvre de ce principe, en raison de l'absence d'une police européenne notamment. Il s'agit donc d'une question qui relève du niveau européen dans son principe et du niveau national dans sa mise en œuvre.

Les directions des affaires juridiques des différents services de la Commission européenne se montreront très attentives aux questions touchant à la subsidiarité et, lorsqu'une objection sera émise par un Etat membre, elles s'attacheront à démontrer le bien-fondé de la décision de la Commission, ce qui conduira à la mise en place progressive d'une jurisprudence *ex ante*, précisant la notion de subsidiarité. En conséquence, la crédibilité des remarques et des contestations émanant des Etats membres devra être solide.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a néanmoins considéré que, dans l'exemple précis de la sécurité routière, la fixation de règles unifiées en matière d'alcoolémie pourrait relever du niveau communautaire. Il s'est demandé si le développement d'une jurisprudence communautaire ne conduira pas peu à peu à la disparition du contrôle de subsidiarité par les Etats.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que cette jurisprudence permettrait surtout d'accroître une forme d'autocensure de la Commission européenne. Il a tenu à rappeler, par ailleurs, qu'un arbitre qui délivre trop de « cartons jaunes » finit systématiquement par se faire critiquer.

M. Didier Quentin, rapporteur, a confirmé qu'on devrait voir apparaître en amont un principe de précaution juridique. Ayant noté que le Sénat venait de prendre position contre une proposition de directive visant à unifier la forme des permis de conduire, en estimant qu'elle allait à l'encontre du principe de subsidiarité, il s'est déclaré inquiet des risques de divergences de positions au niveau national, susceptibles d'affaiblir les observations formulées à l'encontre des propositions communautaires.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a souligné que le contrôle de subsidiarité comporterait une dimension à la fois juridique et politique. Il a précisé que les trois lignes directrices proposées par la communication pour apprécier le respect du principe de subsidiarité ne devaient pas être considérées comme exhaustives et excluant d'autres critères. Il a également jugé que la position du Sénat sur la proposition de directive relative au permis de conduire était compréhensible dans la mesure où l'objectif poursuivi par ce texte – rendre plus difficilement falsifiable ce document – ne semble pas atteint par les mesures communautaires proposées.

Le **Président Pierre Lequiller** a admis que des questions d'opportunité pourraient entrer en jeu mais elles devront s'appuyer sur une argumentation juridique.

M. Michel Delebarre a insisté sur les difficultés tenant à la nécessité de faire partager les préoccupations juridiques par d'autres parlements nationaux et sur les spécificités des Etats fédéraux qui, tels que l'Allemagne, devront prendre en compte les remarques des structures locales.

M. Didier Quentin, rapporteur, après avoir confirmé qu'il faudrait tenir compte des différences tenant non seulement à l'existence d'un parlement monocaméral ou bicaméral, mais également à la nature plus ou moins centralisée de l'Etat, s'est interrogé sur les raisons ayant conduit la Convention à proposer un délai de six semaines seulement pour que les parlements nationaux puissent contrôler le principe de subsidiarité.

M. Michel Delebarre a jugé que le délai devait forcément être bref pour ne pas bloquer de façon excessive le déroulement du processus législatif communautaire.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que l'obstacle résultant de la brièveté de ce délai pourrait être atténué par la mise en œuvre d'une procédure similaire à celle appliquée actuellement dans le cadre du contrôle exercé au titre de l'article 88-4 de la Constitution, répartissant les textes en point A et point B en fonction de leur importance.

M. Christian Philip a noté que le Danemark et l'Allemagne avaient déjà commencé à réfléchir sur la mise en œuvre du contrôle

de subsidiarité et que cette question serait à l'ordre du jour de la prochaine COSAC.

Le **Président Pierre Lequiller** a émis quelques idées sur la manière dont le tri pourrait s'opérer entre les très nombreux documents dont la Délégation aura à connaître à l'avenir au titre du contrôle de subsidiarité. Il a proposé que le président de la Délégation, à la lumière d'un examen de fond par les services, établisse une première hiérarchie entre les textes. Sur la base de cette division, les membres de la Délégation prendraient connaissance par écrit d'une partie des documents, tandis que les textes les plus importants seraient en outre discutés en réunion. Pour établir le classement, l'attention apportée à un texte par les autres parlements nationaux pourrait au demeurant être prise en compte. Quant au délai de six semaines, s'il s'avère trop court, malgré les gains de temps réalisés grâce à une transmission directe des documents à l'Assemblée, le texte pourrait être examiné en deux temps : d'abord pour vérifier sa conformité au principe de subsidiarité ; puis, plus tard, pour se prononcer au fond.

M. Michel Delebarre a observé qu'il fallait également s'attendre à des interventions du SGCI et des ministères lorsqu'ils voudront faire part de leur doute sur la conformité d'un texte au principe de subsidiarité. Il conviendra d'autre part de suivre de près l'examen des textes dans les autres parlements nationaux, pour s'associer le cas échéant aux réserves qu'ils expriment, ou prendre ses distances si elles n'apparaissent pas fondées.

Abordant le sujet de la coopération avec les commissions permanentes, le **Président Pierre Lequiller** a estimé qu'elle ne devait pas ralentir la procédure, enfermée dans des délais très courts. Sur certains textes, leur approbation devrait pouvoir s'exprimer de manière tacite ; à l'inverse, sur les sujets importants, un débat en séance publique serait envisageable.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a observé qu'il n'était pas nécessaire que la consultation des commissions permanentes soit systématique, mais qu'il convenait cependant d'associer le plus largement possible tous les députés à la réflexion sur les matières européennes.

M. Michel Delebarre a proposé que chaque commission permanente désigne un rapporteur pour la représenter dans les réunions de la Délégation qui auront pour objet spécifique le contrôle de subsidiarité. Ce serait une manière de les impliquer de manière concrète dans une coopération avec la Délégation.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que la formule serait ingénieuse, d'autant que les commissions pourraient notamment désigner à cette fin ceux de leurs membres qui siègent déjà à la Délégation.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur la question de savoir si le Gouvernement se sentirait lié par les avis des assemblées pour engager une procédure devant la Cour de justice des Communautés européennes.

M. Michel Delebarre a observé à ce propos que le gouvernement serait sans doute enclin à concentrer ses efforts sur certains textes, sans vouloir s'engager sur chacun d'entre eux. Evoquant une réunion du Comité des régions tenue à Berlin, il a d'autre part souligné qu'un avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes y avait rappelé que la Cour contrôlerait de manière stricte la recevabilité des recours en subsidiarité, loin de les inscrire de manière systématique à son ordre du jour. Il apparaît à cet égard que la motivation des avis des parlements nationaux devra être minutieusement pesée, car elle déterminera de manière significative l'argumentation au stade juridictionnel.

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué qu'il était cependant prévu que la saisine ne soit pas nécessairement précédée d'avis, afin de ne pas multiplier ces derniers.

M. Michel Delebarre a souligné que le fait que tous les projets d'actes législatifs européens seront transmis, qu'ils soient, au plan national, du domaine législatif ou réglementaire, autoriserait l'Assemblée à intervenir dans un domaine dont elle était jusqu'à présent exclue.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a répondu que la question de la nécessité d'une révision constitutionnelle devra être posée. Par

ailleurs, la mise en réseau des parlements sera nécessaire si on souhaite que les avis aient des conséquences.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que grâce aux avis des parlements, une jurisprudence du principe de subsidiarité pourra être dégagée à long terme. La Commission pourra identifier les sujets sensibles. Concernant les réseaux de parlements, il a interrogé M. Jérôme Lambert sur le réseau IPEX.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a indiqué que le réseau IPEX avait été créé en 2000. Il vise, à terme, à mettre à disposition sur un site internet une base de données, qui permettra un travail à 25 sur la procédure relative à la subsidiarité, l'objectif étant de recueillir la majorité la plus large possible pour les avis.

A l'issue de ce débat, le **Président Pierre Lequiller** a remercié les rapporteurs pour cette première communication sur l'application du principe de subsidiarité, qui sera suivie par un rapport plus complet en octobre prochain.

2) Réunion de la Délégation du 16 novembre 2004

La Délégation s'est réunie, le mardi 16 novembre 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Guy Lengagne a émis des réserves sur la proposition de faire peser sur deux rapporteurs seulement la charge totale du filtre des 400 textes qui devront être examinés chaque année.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a estimé que les rapporteurs chargés du contrôle de la subsidiarité pourront toujours solliciter, le cas échéant, l'expertise des autres membres de la Délégation.

Le **Président Pierre Lequiller** a souhaité limiter le nombre des rapporteurs, dans un souci d'efficacité et de continuité du contrôle.

Il a proposé que la séance publique ne procède à l'examen de la proposition d'avis motivé que dans l'hypothèse d'une divergence entre la Délégation pour l'Union européenne et la Commission permanente saisie au fond, et sur la demande expresse d'un Président de groupe.

M. Michel Herbillon a remarqué que certains parlementaires membres des Commissions permanentes devront s'investir dans le contrôle de la subsidiarité.

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé que les membres de la Délégation pour l'Union européenne appartiennent tous à l'une des six commissions permanentes de l'Assemblée nationale.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a souligné l'intérêt d'une coordination avec les autres parlements nationaux pendant la phase d'examen des textes, bien que les délais impartis par la Constitution soient très courts. Malgré sa lourdeur et les difficultés de sa mise en œuvre, la procédure de contrôle de la subsidiarité va permettre de susciter un plus grand intérêt pour les questions européennes au sein des parlements nationaux.

Le **Président Pierre Lequiller** a considéré que la Commission européenne ne pourra que tenir compte de l'avis convergent des parlements nationaux, même s'ils sont peu nombreux à considérer que le principe de subsidiarité n'est pas respecté.

Il a indiqué que les propositions formulées par la Délégation pour l'Union européenne étaient l'aboutissement d'une longue réflexion. A ce stade, il est préférable de laisser ouvertes plusieurs options, tout en ne perdant pas de vue que la procédure mise en place doit être aussi rapide et simple que possible.

M. Christian Philip s'est d'abord demandé si une distinction entre la subsidiarité et la proportionnalité pourrait réellement être opérée, en pratique, lors des contrôles. C'est, en effet, au regard de ce deuxième critère que l'efficacité d'une action peut être appréciée, et que l'on est ainsi conduit à prêter ou non attention à la subsidiarité.

Il a ensuite rappelé que le nouveau règlement intérieur de la COSAC prévoyait la création d'un secrétariat permanent, lequel

pourrait par conséquent être un point de contact entre les différents parlements, avant de remarquer que la nouvelle procédure était l'occasion de renforcer la concertation avec les membres français du Parlement européen. Une réunion de la Délégation avec un représentant français de chaque groupe du Parlement européen pourrait donc être envisagée.

Evoquant enfin le seuil des soixante députés prévu pour une demande de saisine de la Cour de justice, il s'est interrogé sur son niveau. Celui-ci permettra-t-il d'éviter des pratiques d'obstruction systématique ? Ce seuil est certes identique à celui en vigueur pour les saisines du Conseil constitutionnel, mais l'enjeu n'est pas le même.

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que ce seuil représentait un peu plus de 10 % de l'effectif de l'Assemblée nationale, avant de convenir qu'il fallait envisager la manière dont les nouvelles procédures pourraient éventuellement être détournées de leur objet et, ainsi, l'hypothèse d'un relèvement de son niveau.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a précisé que l'objectif de la procédure de contrôle de la subsidiarité était de replacer le Parlement français au cœur du débat européen. Il a ainsi estimé qu'il convenait qu'un grand nombre de parlementaires examine parfois ces questions en séance publique. Le respect de la proportionnalité constitue également un moyen d'agir sur les initiatives de la Commission, à un stade ultérieur, en coordination avec le Parlement européen, le cas échéant.

Le **Président Pierre Lequiller** a souligné que l'antenne administrative de l'Assemblée nationale auprès de l'Union européenne pourrait assurer une certaine liaison avec les parlementaires européens, mais que la procédure prévue par le Traité constitutionnel était du ressort des parlementaires nationaux.

M. Christian Philip a estimé que les débats sur la subsidiarité auront souvent pour objet de stigmatiser les travaux de la Commission européenne. Il conviendra également d'organiser des débats européens mettant l'accent sur les éléments positifs des initiatives communautaires.

M. Didier Quentin, rapporteur, a jugé que le risque pour les assemblées parlementaires d'apparaître comme un frein en matière européenne ne devait pas être méconnu. Il a par ailleurs indiqué que le secrétariat permanent de la COSAC avait été perçu par certaines instances comme doublant l'IPEX.

M. Jérôme Lambert, rapporteur, a rappelé que tout sujet traité au niveau européen et qui poserait problème sur le plan national conduirait nécessairement à un débat au sein du Parlement.

A l'issue de ce débat, le **Président Pierre Lequiller** a précisé qu'à ce stade, trois options sont donc envisageables pour le déroulement de la procédure d'adoption d'un avis motivé, à détailler dans le Règlement de notre assemblée : d'une part, une décision de la Délégation, puis de la Commission permanente compétente, tacite ou expresse, ce qui paraît le plus simple et le plus rapide ; d'autre part, une décision de la Délégation, puis une décision de la Commission compétente, avec une possibilité d'un examen en séance publique en cas de divergence entre la Délégation et la Commission permanente, et seulement à la demande d'un Président de groupe, mais cela réduit les délais d'instruction des textes ; enfin, une procédure plus brève, avec une décision de la Délégation et un examen en séance publique, à la demande d'un Président de Commission, d'un Président de groupe ou du Gouvernement.

Il a estimé que la procédure mise en œuvre devra être simple et efficace et être comprise dans le délai de six semaines, ce qui limite à son sens la multiplication des niveaux de décision.

S'agissant du recours juridictionnel *ex post*, le Président Pierre Lequiller a indiqué que la décision résultera d'une adoption en séance publique ou, en dehors des sessions, par le Bureau de l'Assemblée nationale, à l'initiative d'au moins soixante députés.

M. Christian Philip a rappelé que le délai de ratification du Traité constitutionnel permettait de poursuivre la réflexion sur l'ensemble de ces questions, particulièrement difficiles, et que les Présidents de Commission pourraient ainsi être consultés.

La Délégation a alors *autorisé* la publication du rapport d'information.

ANNEXES

Annexe 1 :

Liste des personnalités rencontrées par les rapporteurs

I. A Paris

- Mme Claudie HAIGNERE, ministre déléguée aux affaires européennes ;
- Mme Juliette CLAVIERE, responsable du secteur « Parlements » au SGCI ;
- M. Serge LASVIGNES, directeur du Secrétariat général du Gouvernement ;
- M. Jean MAIA, conseiller juridique du SGCI ;
- M. Emmanuel PUISAIS, sous-direction du droit international économique et du droit communautaire au ministère des affaires étrangères ;
- M. Géraud SAJUST de BERGUES de ESCALUP, sous-directeur du droit international économique et du droit communautaire au ministère des affaires étrangères ;
- M. Jean-Luc SAURON, maître des requêtes au Conseil d'Etat ;
- M. Philippe SETTON, sous-directeur à la Direction de la coopération européenne (mission sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne) du ministère des affaires étrangères.

II. A Bruxelles

- M. Michel PETITE, directeur général du service juridique de la Commission européenne ;
- M. Paolo PONZANO, directeur de la *Task Force* Avenir de l'Union et questions institutionnelles de la Commission européenne.

III. A La Haye

Participation à la réunion des Présidents, organisée le 13 septembre 2004, en préparation à la XXXIIe COSAC de La Haye des 22 et 23 novembre 2004.

Annexe 2 :

Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

« Les Hautes parties contractantes,

Désireuses de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union ;

Déterminées à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article I-11 de la Constitution, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

Sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au Traité établissant une Constitution pour l'Europe:

Article 1er

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article I-11 de la Constitution.

Article 2

Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations.

Elle motive sa décision dans sa proposition.

Article 3

Aux fins du présent protocole, on entend par "projet d'acte législatif européen", les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

Article 4

La Commission transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

Article 5

Les projets d'actes législatifs européens sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs européens tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

Article 6

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

Article 7

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'Etats membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présente sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

A l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'Etats membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif européen émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

Article 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs européens pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

Article 9

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article I-11 de la Constitution. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social. »

Annexe 3 :
Article 88-4 de la Constitution

(dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999)

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »

*
* *

Annexe 4 :
Note de la Commission des affaires européennes du
Folketing concernant l'intégration par cette assemblée
et
les commissions parlementaires permanentes du
contrôle relatif au principe de subsidiarité

Commission des affaires européennes du Folketing
Christiansborg, le 22 mars 2004

Le contrôle par le Folketing du respect du principe de subsidiarité est une mission importante étant donné les instruments prévus pour cela dans le prochain traité constitutionnel et ceux dont nous disposons aux termes des traités en vigueur.

Dans ce qui suit, nous essaierons de présenter brièvement une approche possible de ce contrôle.

Pour cela, nous proposerons d'une part la **procédure** de contrôle telle qu'elle pourrait se présenter dans le cadre actuel (I), d'autre part des **critères concrets** à appliquer dans le cadre d'une telle procédure (II).

I- Procédure

Le tableau ci-dessous présente la forme possible que pourrait prendre le contrôle du principe de subsidiarité par les commissions permanentes et la commission aux affaires européennes si l'on retient le délai de 6 semaines prévu par l'actuel projet constitutionnel.

À ce propos, on fera remarquer que six semaines est un délai court, vu le nombre des parties qui pourraient être impliquées dans la procédure¹.

Contrôle par les commissions permanentes et la commission des affaires européennes du respect du principe de subsidiarité

Niveau	Procédure		
(1)	1. La Commission de l'UE présente une proposition législative. 2. Le texte est immédiatement distribué aux commissions parlementaires compétentes. 3. Pour les propositions importantes, le Folketing procède à une audition publique en vue de recueillir des commentaires sur le contrôle de conformité au principe de subsidiarité.		
(2)	Au plus tard deux semaines après la date de présentation de la proposition.	Le gouvernement fait parvenir au Folketing sa note explicative . La note explicative contient la position du gouvernement sur la conformité de la proposition sur le principe de subsidiarité.	
(3)	Au plus tard quatre semaines après la date de présentation de la proposition.	La commission permanente concernée par la proposition donne son avis à la commission des affaires européennes	Si la commission permanente estime que le principe de subsidiarité n'est pas respecté par la proposition, la COSAC en est avisée en vue de transmettre une information aux autres parlements nationaux de l'UE.
(4)	Au plus tard cinq semaines après la date de présentation de la proposition.	La proposition est examinée par la commission des affaires européennes sur la base de l'avis de la commission permanente concernée, de la note de présentation explicative du gouvernement ainsi que du résultat de la coordination qui aura été éventuellement mise en œuvre (par exemple à travers le site web de la COSAC) pour connaître la position des commissions parlementaires et des commissions spécialisées dans les affaires européennes et communautaires des autres Etats membres.	
		En cas de divergence de leur avis respectifs, la commission permanente concernée par la proposition et la commission des affaires européennes tiennent une réunion conjointe.	
(5)	Au plus tard six semaines après la date de présentation de la proposition.	Le président de la commission des affaires européennes et/ou le président du Folketing signe(nt) l' avis de la commission des affaires européennes. Le président du Folketing transmet le texte à la Commission européenne, au Conseil européen et au Parlement européen	L'avis définitif du Folketing est rendu public par exemple sur le site web de la COSAC à titre d'information et d'exemple.

II - Critères concrets de contrôle du principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité implique que les décisions soient prises au niveau le plus proche possible des citoyens. Il est défini dans les termes suivants à l'article I-9.3 du projet de constitution européenne :

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu 'au niveau régional et local mais peuvent, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux atteints au niveau de l'Union. »

En d'autres mots, le principe de subsidiarité sert à apprécier si une situation donnée doit faire l'objet d'une disposition communautaire.

Il est par nature éminemment politique et relativement peu facile à convertir en concept opérationnel. Cela se voit par exemple à travers la jurisprudence de la Cour de Justice, qui n'a jusqu'ici jamais écarté un acte législatif au motif qu'il ne respectait pas le principe de subsidiarité⁵. On pourrait en dire autant du principe de proportionnalité, ce qui n'a toutefois pas empêché la Cour de Justice européenne de mettre en place une vaste jurisprudence en matière d'interprétation de ce principe. En d'autres termes, même si un principe est d'un maniement difficile, il peut néanmoins avoir une grande utilité pratique⁶.

Principe de subsidiarité contre principe de proportionnalité

Le principe de subsidiarité est mentionné dans un grand nombre d'endroits aussi bien dans les traités actuels⁷ que dans le projet de Constitution⁸ et souvent avec le principe de proportionnalité. On peut dire que ces deux principes se chevauchent dans une certaine mesure - néanmoins, dans ce qui suit, les deux principes sont considérés comme deux principes distincts et indépendants l'un de l'autre. Le **principe de subsidiarité** limite l'action de l'Union européenne aux objectifs qui ne pourraient être atteints de manière suffisante au niveau national. C'est, en d'autres termes, une sorte de **principe d'attribution de compétence complémentaire**. S'il n'est pas respecté, l'UE n'est pas compétente pour agir dans le domaine concerné,

Par contre, le **principe de proportionnalité** ne relève pas de l'attribution de compétences. En effet, son application n'entre en ligne de compte qu'une fois la **décision prise** d'agir au niveau de l'UE. Après quoi c'est lui qui détermine les dispositions à prendre ainsi que leur portée.

Pour le dire d'une manière un peu schématique, le **principe de subsidiarité** sert à apprécier si un problème donné doit recevoir une solution au plan de l'Union européenne tandis que le **principe de proportionnalité** sert à déterminer la manière dont il doit être résolu. On peut également dire que le **principe de proportionnalité** définit le type d'outil à employer (faut-il enfoncer le clou à l'aide d'un marteau fendu ou d'un marteau de forgeron ?) alors que le principe de subsidiarité s'applique, lui, pour faire état de la présence même du clou.

Le groupe de travail 1 de la Convention, qui était chargé de l'examen du principe de subsidiarité, estimait que « *(ce) principe ayant essentiellement un caractère politique, et son application comportant une large marge d'appréciation de la part des institutions, le contrôle de son respect doit être pour l'essentiel de nature politique.* »

Les propositions ci-dessous concernant les critères d'évaluation du respect du principe de subsidiarité reposent sur les dispositions visées aux paragraphes 5 et 6 du protocole n° 30 annexé au Traité instituant la Communauté économique européenne.

Lignes directrices pour l'évaluation du respect du principe de subsidiarité :

Objectif général : L'objectif communautaire est mieux réalisé au plan communautaire qu'au plan national.
1. La situation qui fait l'objet d'une proposition législative a-t-elle un caractère transnational ? Dans ce cas, des actions nationales ne permettront pas d'atteindre de manière satisfaisante les objectifs visés.
2. Y aurait-il violation des traités si la Communauté s'abstenait d'agir ou si seuls les Etats membres agissaient ?
3. Est-ce que, du fait de sa portée ou des effets, une action au niveau communautaire présenterait des avantages indubitables par rapport à une action nationale ?

À toutes fins utiles, nous ferons remarquer que le texte du projet de traité constitutionnel dispose clairement que la Cour de Justice restera compétente pour se prononcer sur les violations du principe de subsidiarité. Or, celui-ci faisant l'objet d'une attention de plus en plus marquée, la Cour de Justice sera vraisemblablement amenée à connaître d'un nombre croissant de requêtes pour violation du principe de subsidiarité.

On pourra ainsi, à un moment ou à un autre, dégager de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne les règles permettant de définir le contenu de ce principe.

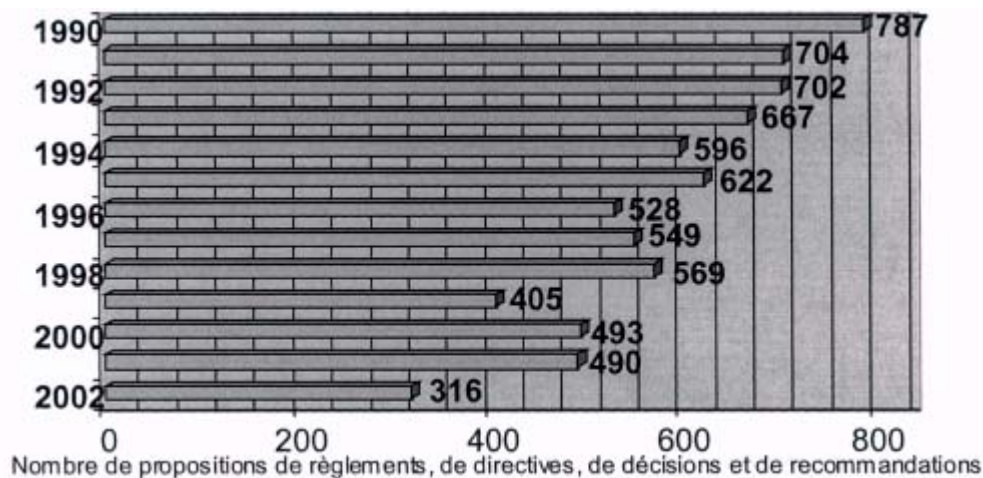
¹ Il faut en moyenne 8 mois pour mener à terme le dossier d'une proposition adoptée en première lecture. Cette période comprend l'examen de la proposition par le Conseil. On est en droit de se demander s'il ne serait pas approprié d'augmenter le délai de six semaines prévu au projet de constitution. A notre connaissance, il n'a pas été beaucoup débattu par la Convention, vraisemblablement parce que, pour les parlements nationaux, l'instauration du contrôle constituait en soi un grand progrès.

² Selon nous, quelques 100 propositions législatives relèveront probablement d'une procédure de contrôle de conformité au principe de subsidiarité. Seulement 30 à 40 de ces propositions présenteront un caractère d'importance par rapport à ce principe.

La Commission rend compte, dans son rapport annuel « Mieux légiférer 2002 » (11.12.2002), de l'évolution du nombre d'actes juridiques.

Evolution du nombre de propositions de la Commission entre 1990 et 2002

Situation au 27.11.2002 - Source : Base de données PreLex (1990/2001: chiffres tirés de la base de données Eur-Lex)



Comme on le voit, le nombre de 316 pour l'année 2002 couvre aussi les décisions et les actions qui ne concernent pas l'application du principe de subsidiarité. En outre, si l'on tient compte du fait qu'un certain nombre de propositions sont (en autres) des propositions d'amendement, on peut avancer, comme nous le faisons plus haut, que chaque année quelques 100 actes mériteront d'être soumis au contrôle de subsidiarité.

Nous proposons que le secrétariat des affaires européennes se charge de la conduite de l'audition à cette étape de la procédure. Si nécessaire, cette audition prendra la forme d'une consultation à la fois restreinte et **ouverte, restreinte** dans la mesure où la communication avec les parties concernées se fera par courrier électronique, et **ouverte** par le fait que tout le monde pourra intervenir dans l'espace de discussion qui sera ouvert à cet effet sur l'Internet. Les parties prenantes permanentes des consultations peuvent le cas échéant varier en fonction du domaine dont relève le dossier examiné.

⁴ On remarquera que le principe de subsidiarité peut être considéré comme un « complément » au principe de répartition des compétences défini par le droit européen. En d'autres termes, comme le contrôle du respect de la répartition des compétences, le contrôle du respect de la subsidiarité implique l'examen de la

base légale d'une proposition donnée visant à déterminer son fondement dans les traités. En général, étant donné qu'il se fait sur la base de la formulation de la disposition correspondante visée aux traités, l'examen du fondement juridique a un caractère relativement peu technique.

La pertinence du principe de subsidiarité se vérifie tout particulièrement sous le rapport des extensions de compétences auxquelles peuvent donner lieu l'article 308 TCE et l'article 1-17 du projet de Constitution.

⁵ En général, la Cour de Justice répugne à vérifier les appréciations d'ordre politique et/ou économique.

⁶ On peut également dire que le principe de subsidiarité constitue une sorte de principe de présomption ou de règle concernant la charge de la preuve. Si, pour un domaine donné, on part de la présomption qu'il ne nécessite pas de législation au niveau de l'Union européenne et que la Commission tienne quand même à une telle législation, il faudra qu'elle en fournisse un motif convaincant. En d'autres termes, la charge de la preuve lui incombe, et pour cela, elle doit étayer son projet d'acte juridique communautaire d'arguments solides.

⁷ Notamment dans le préambule TUE, l'article 1 TUE, l'article 5 TCE et le Protocole n° 30 TCE.

⁸ Art. 1-9 et Protocole sur l'Application des Principes de Proportionnalité et de Subsidiarité.

Annexe 5 :
Interventions prononcées lors de la Conférence des Présidents
des parlements des Etats membres de l'Union européenne
à La Haye, les 2 et 3 juillet 2004

1) Intervention du Président du Bundesrat, Monsieur le ministre-président Dieter Althaus

**Conception et mise en œuvre du contrôle de subsidiarité
selon le traité constitutionnel européen**

1. Madame la Présidente de la première Chambre,
Monsieur le Président de la seconde Chambre,
Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

2. Permettez-moi, Madame la Présidente de la première Chambre et Monsieur le Président de la seconde Chambre, de vous adresser mes remerciements les plus chaleureux pour votre aimable invitation à La Haye. C'est avec grand plaisir que je me trouve parmi vous. Vous menez un débat essentiel : **Quelle contribution les parlements nationaux peuvent-ils apporter à la poursuite du développement de l'Union européenne ?**

Aujourd'hui, ce débat s'inscrit sous d'autres auspices qu'il y a seulement quelques mois - le visage de l'Europe a entièrement changé.

- Avec l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004, nous avons remporté une victoire définitive sur la division de l'Europe.

- Les élections du 13 juin 2004 ont été les premières grandes élections européennes : les citoyennes et citoyens de 25 pays ont pu décider de l'avenir du succès européen.

Nous ne pouvons fermer les yeux sur le taux de participation extrêmement faible des électeurs. Au contraire, nous devons engager tous les moyens nécessaires pour que l'Europe gagne en transparence, se rapproche des citoyens et renforce sa capacité d'action - il faut que les citoyens s'identifient à l'Europe.

- L'adoption du projet de traité constitutionnel pour TUE a constitué une étape essentielle en direction d'une Europe transparente, proche des citoyens.

Avec le traité constitutionnel, l'Europe a enfin reçu un socle de légitimité véritablement démocratique !

C'est là un grand progrès : le traité constitutionnel met fin à un état de choses déploré depuis de nombreuses années, « **la cécité** » de l'Union européenne « **envers les Länder** ». Ce traité européen accorde une place appropriée aux régions européennes et protège leur autonomie.

Les droits de codécision du Parlement européen sont élargis - les parlements nationaux voient leur influence renforcée. Pour la première fois, on procède à un classement clair des compétences, selon des catégories bien définies. L'organisation des compétences au sein de l'Europe devient compréhensible !

Même si tous les souhaits n'ont pas été satisfaits - il est désormais impératif que le traité constitutionnel soit rapidement ratifié ! Or, c'est là que les parlements nationaux entrent en jeu.

3. L'une des responsabilités des parlements nationaux réside notamment dans l'exercice du **contrôle de subsidiarité**, tel que le définit le « **protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité** » annexé au traité constitutionnel européen.

Le traité constitutionnel renforce le principe de subsidiarité - un principe qui exige d'être utilisé de façon responsable par les parlements nationaux, tout en les plaçant devant de grands défis organisationnels.

L'instrument capital du contrôle de subsidiarité, à savoir le « **mécanisme d'alerte précoce** » dont il est question dans le texte constitutionnel, exige un immense travail d'adaptation de la part des parlements nationaux.

Afin de pouvoir se faire leur propre opinion sur la nécessité des propositions émises par la Commission et sur leurs répercussions, les parlementaires doivent non seulement créer un réseau d'information indépendant, mais également et surtout un réseau de connaissances. Cela signifie qu'au sein des commissions spécialisées des parlements nationaux, les députés devront se consacrer plus amplement à l'impact de la législation européenne.

De plus, il sera nécessaire, dans chaque parlement national, d'instaurer une instance de coordination centrale des activités parlementaires internes.

Le respect de délais courts constituera un défi particulier. Notamment du fait d'une participation appropriée des parlements régionaux au contrôle de subsidiarité, nous serons sensiblement plus pressés par le temps que ce n'est aujourd'hui le cas.

Il est en outre impératif d'intensifier la coopération entre les parlements nationaux - qui doivent continuer de passer des accords les uns avec les autres. Dans ce contexte, l'IPEX pourrait fournir des instruments d'une grande utilité.

L'Europe n'a pas besoin de nouveaux organes interparlementaires, qui compliqueraient inutilement ses méthodes de travail et doubleraient le nombre des structures déjà existantes.

C'est aux conditions à remplir pour faire un bon usage des droits de codécision qu'ils ont exigés et qui leur ont été accordés, que les parlements doivent désormais accorder toute leur attention. Il s'agit là d'une démarche cruciale pour la réussite du processus d'intégration.

2) Intervention du Président de l'Assemblée de la République du Portugal, Monsieur Joao Mota Amaral

Le test de subsidiarité

Monsieur le Président,
Chers collègues,

D'abord, je voudrais féliciter le Parlement néerlandais pour la conférence magnifique qu'il a organisée, ainsi que pour l'hospitalité fraternelle avec laquelle il nous a accueillis.

Lors de cette réunion, le traité constitutionnel européen a déjà été approuvé.

Ce traité, et je me restreins au thème en débat, renforce le rôle des parlements des Etats membres dans le contrôle du principe de subsidiarité.

Contrairement à ce qui se passait au début de l'intégration européenne, l'approfondissement de l'Union et l'élargissement progressif des domaines d'action de l'Union causent paradoxalement la prise de conscience du besoin de limiter le rôle de l'Union européenne aux tâches vraiment imposées par les objectifs de l'intégration européenne. Selon le nouveau traité, ces objectifs sont la promotion de la paix et du bien-être des peuples et le développement soutenable de l'Europe, dans le respect des droits humains et des libertés civiles, qui assurent le pluralisme social, culturel et politique, ainsi que dans le respect des institutions caractéristiques de l'Etat de droit démocratique.

Cette prise de conscience s'est traduite par l'affirmation du principe de subsidiarité, retiré de la théorie classique de l'Etat, auquel l'exercice des compétences de l'Union est soumis.

Conformément au paragraphe 3 de l'article 1-9 du traité qui vient d'être approuvé, "dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local".

L'affirmation du principe de subsidiarité dans les relations entre les Etats membres et l'Union doit servir d'exemple, également, pour les relations entre les Etats membres et leurs régions autonomes.

Le contrôle du respect du principe de subsidiarité a été transféré aux parlements nationaux, dans le nouveau traité constitutionnel.

Comme j'ai fréquemment défendu et dans plusieurs occasions, je préférerais que le traité élargisse davantage les pouvoirs des parlements nationaux: ceux-ci

exercent une fonction de légitimation démocratique irremplaçable et leur intervention dans le processus de construction européenne constitue la réponse la plus efficace au déficit démocratique et à l'abstention croissante aux élections pour le Parlement européen.

Notamment, je préférerais que l'élargissement de la compétence législative de l'Union ne soit pas fait, comme dans certains cas, aux dépens des compétences réservées aux parlements nationaux vis-à-vis leurs gouvernements respectifs.

De toute façon, dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité, le traité a l'avantage de donner aux parlements nationaux la possibilité d'une intervention préalable sur les propositions législatives européennes.

Conformément à l'article 5 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité, annexé au traité, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission des propositions législatives de la part de la Commission européenne, les parlements nationaux peuvent adresser aux institutions communautaires une plainte motivée signalant la violation du principe de subsidiarité dans les propositions. Dans le cas où un tiers des parlements nationaux émettraient des plaintes, la Commission européenne est tenue de réexaminer sa proposition. J'aimerais ajouter qu'il aurait été mieux d'établir qu'une majorité, simple ou qualifiée, de ces plaintes impliquerait forcément l'abandon de l'initiative.

Il faut retirer tous les avantages de ce nouveau mécanisme d'intervention des parlements nationaux.

Dans ce but, il convient d'une part de renforcer dans chaque Etat membre les mécanismes internes de suivi de la procédure législative communautaire. D'autre part, il est nécessaire d'institutionnaliser les contacts fréquents et directs entre les parlements nationaux.

En fait, le fonctionnement typique des parlements se fonde sur le débat politique et pluriel: la publicité des travaux et le pluralisme politique sont des caractéristiques naturelles de l'institution centrale des Etats démocratiques qui est le parlement.

Or, cette circonstance rend difficile l'intervention rapide des parlements, comme celle qui est exigée par le petit délai de six semaines prévu dans le Protocole susmentionné (au-delà des difficultés pratiques qui proviennent des périodes où les sessions parlementaires sont suspendues, ou du besoin, dans certains cas, d'obtenir des avis des parlements régionaux).

Du point de vue interne, et en tenant compte du nombre énorme de propositions législatives que la Commission présente annuellement, il est urgent de simplifier le processus d'intervention, et agir plus rapidement, s'il le faut par l'adoption des procédures d'urgence, en préservant toujours, bien sûr, la nature publique et plurielle du débat parlementaire.

Il faut également que les parlements nationaux, bien que sans perdre la capacité d'orientation politique qui leur incombe, puissent se mettre d'accord avec leurs gouvernements respectifs.

Par contre, du point de vue externe, il est recommandable qu'on profite de l'opportunité créée par le traité afin d'institutionnaliser les contacts fréquents, rapides et directs entre les parlements nationaux, en particulier par les respectives commissions des affaires européennes (y compris l'utilisation des innovations technologiques dont nous disposons), qui encouragent la concertation des positions des parlements.

Cette concertation est sous-jacente au mécanisme d'alerte rapide prévu dans le protocole. Dans la pratique, ce mécanisme donne à un tiers des parlements nationaux le pouvoir de "Veto suspensif" sur les propositions législatives de la Commission. Bien que la Commission puisse toujours maintenir sa proposition, l'importance politique, plus que la dimension juridique de ce vrai pouvoir de « Veto suspensif », ne doit pas être négligée.

Par conséquent, il faut approfondir le rôle de la COSAC, qui doit se réunir plus souvent, ainsi que le rôle et le but de notre Conférence des Présidents.

Tous les changements que l'imagination et la pratique pourront consacrer devront être subordonnés à l'idée de renforcer le rôle des parlements nationaux en tant qu'espaces privilégiés d'expression démocratique de la volonté des citoyens et des peuples de l'Europe.

***3) Communication de Rt Hon. Sir Alan Haselhurst, député,
président Voies et Moyens, Chambre des Communes, Royaume-
Uni***

**Le mécanisme d'alerte précoce en matière de subsidiarité :
coopération entre les parlements nationaux**

1. Les négociations se poursuivent à la conférence intergouvernementale sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, préparé par la Convention. Il est probable, mais non certain, qu'un accord global sera atteint au Conseil européen du 17 et 18 juin. Il est toutefois raisonnable de penser qu'au cas où le traité est accepté, les dispositions portant création du « mécanisme d'alerte précoce en matière de subsidiarité », qui doit être mis en œuvre par les parlements, seront à peu près les mêmes que celles soumises il y a presque un an par la Convention.

2. Dans le courant des discussions à la CIG, sous la présidence italienne puis irlandaise, ces dispositions n'ont pas été fondamentalement remises en question. Il ne fait aucun doute que nombreux parlements nationaux ont examiné la façon dont ils contrôleront les propositions de la Commission, conformément au nouveau mécanisme. Il est par conséquent opportun que la Conférence des présidents constitue l'enceinte permettant aux parlements individuels de partager leurs réflexions sur la question et d'explorer les possibilités de coopération mutuelle qui s'offriront à eux, s'ils la désirent.

3. Cette communication sert de base de discussion. Tout d'abord, en tant qu'aide-mémoire, elle esquisse le mécanisme de subsidiarité. Puis elle expose les différentes options, examinées par la Chambre des Communes, de mise en œuvre du mécanisme pour enfin explorer certaines avenues de coopération interparlementaire.

Le mécanisme d'alerte précoce dans le projet de Constitution

4. L'article 9 du projet de traité stipule que « les institutions de l'Union appliqueront le principe de subsidiarité prévu au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexés à la Constitution. Les parlements nationaux contrôleront le respect de ce principe conformément à la procédure établie dans le protocole ».

5. Dans le protocole, la procédure suivante est prévue :

- La Commission envoie ses propositions législatives, accompagnées d'une déclaration détaillée permettant d'apprécier la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, directement aux parlements nationaux ainsi qu'au Parlement européen (PE) et au Conseil. A un stade ultérieur du processus

législatif, les propositions législatives amendées par la Commission, les résolutions législatives du PE et les opinions du Conseil seront également envoyées directement aux parlements nationaux, bien que le mécanisme de subsidiarité ne s'y appliquera pas.

- Dans un délai de six semaines après l'envoi d'une proposition législative par la Commission aux parlements nationaux, tout parlement national ou l'une de ses chambres, peut envoyer un avis motivé aux trois institutions « expliquant pourquoi il considère que ladite proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité ».

- Les trois institutions doivent tenir compte de ces avis

- Lorsque le seuil d'un tiers des voix est atteint aux parlements nationaux (un quart dans le cas de propositions législatives touchant à la coopération policière et judiciaire en matière pénale), la Commission est obligée de revoir sa proposition, pour ensuite décider de «la maintenir, l'amender ou la retirer ». Les parlements monocaméraux disposent de deux voix et chaque chambre d'un parlement bicaméral d'une voix. Ceci signifie que, dans une Union à 25, sur un total de 50 voix, le seuil d'un tiers est de 17 voix, le seuil d'un quart de 13 voix.

6. Quels sont les principaux éléments de cette procédure que les parlements nationaux devront prendre en considération lorsqu'ils élaboreront leurs propres procédures et décideront des modalités de coopération mutuelle ?

7. Premièrement, en dépit du libellé de l'Article 9 du projet de traité, le contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux ne peut se faire que sur une base volontaire. Il est hors de question d'obliger un parlement national, ou l'une de ses chambres, de contrôler toutes les propositions législatives ou même une seule. Ceci étant posé, rien n'indique jusqu'à présent que les parlements nationaux ne chercheront pas à contrôler la subsidiarité selon les moyens énoncés au protocole. Il est d'ailleurs souhaitable que chaque parlement national exerce activement son droit de contrôle du respect du principe de subsidiarité des propositions d'actes législatifs.

8. Deuxièmement, chaque parlement national peut mettre en œuvre le mécanisme de façon entièrement indépendante. Il n'existe même pas d'obligation pour les deux chambres d'un parlement bicaméral de s'entendre entre elles : l'une pourra soumettre un avis motivé, l'autre pas, ou encore les raisons invoquées par l'une ou l'autre pourront diverger. Du point de vue du Royaume-Uni, ceci évitera un va et vient incessant qui a souvent lieu entre les deux chambres en fin de session parlementaire lorsqu'elles tentent de s'entendre sur la rédaction d'un acte législatif. Il peut exister une divergence d'opinions entre les chambres et les parlements sur le degré d'information et de coopération mutuelles.

9. Troisièmement, il existe un délai relativement bref de six semaines pendant lequel les parlements nationaux doivent décider de soumettre ou non un avis motivé. Ceci a des répercussions sur les procédures que les parlements auront à élaborer et sur les possibilités de coopération efficace et d'échange d'information entre eux.

10. Quatrièmement, l'obligation de fournir un avis motivé au titre du système de « carte jaune » pourra déboucher sur des résultats inattendus. Au cas où les parlements invoquent des raisons différentes, la position de la Commission pourra en être renforcée si elle a l'intention de maintenir sa proposition en l'état. Il est également possible que les parlements soumettent des avis tout à fait contradictoires au nom de la subsidiarité. Ce facteur poussera sans doute certains parlements nationaux à tenter de concilier leurs positions.

11. Cinquièmement et enfin, au titre du mécanisme, tous les parlements sont égaux. A supposer qu'un parlement ou une chambre souhaite chercher des « alliés » pour atteindre le seuil d'un tiers, ceux-ci peuvent être trouvés n'importe où et par conséquent, aucun avantage ne pourra être tiré de l'obtention du soutien d'un parlement d'un grand Etat membre par rapport à celui d'un petit Etat. En effet, l'accord d'un parlement monocaméral d'un petit Etat membre vaut deux fois plus que le soutien d'une seule chambre parlementaire d'un grand Etat membre.

La Chambre des Communes du RU

12. Aucune décision n'a encore été prise à la Chambre des Communes sur les procédures à adopter si le mécanisme d'alerte précoce entre en vigueur. La commission Modernisation de la Chambre, présidée par le Président de l'assemblée, Peter Hain, est en train d'examiner les diverses propositions élaborées par le gouvernement visant à revoir les procédures parlementaires pour les affaires européennes, notamment la possibilité de créer une « grande commission conjointe européenne » composée de députés et de pairs qui, plusieurs fois par an, aurait à débattre de grandes orientations de politique européenne. Une suggestion prévoit d'inviter les Commissaires et les députés du Parlement européen à assister aux travaux de ladite commission. Mais il est fort peu probable que l'étude de la Commission Modernisation influence fondamentalement le système qui prévaut à l'heure actuelle à l'assemblée : l'examen d'actes législatifs européens qui revient surtout à la commission de vérification européenne (ESC).

13. La ESC reçoit toutes les propositions législatives européennes ainsi que toutes sortes de documents européens de la part du gouvernement, au plus tard dans les deux jours suivant réception par le Foreign and Commonwealth Office (FCO) à Londres, de la version anglaise du texte. Le gouvernement soumet aussi une note explicative pour chaque document, qui indique comment il perçoit les implications pour le RU et, le cas échéant, ce qu'il pense de la conformité par rapport au principe de subsidiarité. Cette note gouvernementale arrive à la Commission dans les dix jours suivant le dépôt du document lui-même au parlement (c'est-à-dire dans les 12 jours suivant la réception du document par le FCO).

C'est sur la base du document lui-même et de la note explicative du gouvernement que la Commission déterminera, à sa prochaine réunion hebdomadaire, si le document soulève des questions politiques et juridiques

importantes et s'il faut obtenir des informations supplémentaires du gouvernement ou si le document peut être recommandé pour discussion.

14. Il est impossible de préjuger des conclusions de la Commission Modernisation : toutefois, il est fort probable que la Chambre des Communes élaborera, du moins dans un stade initial, une procédure de contrôle de la subsidiarité, qui s'inscrira dans le contexte du système existant qui prévoit déjà l'examen complet, y compris sous l'angle de la subsidiarité, de toute proposition législative de la Commission européenne. C'est pourquoi l'envoi direct par la Commission européenne, aux Communes, des propositions législatives n'ajoutera pas grand-chose si ce n'est qu'il permettra à la Chambre de vérifier que le gouvernement honore ses obligations. Du point de vue symbolique, cette clause du traité constitue une reconnaissance importante du rôle qui incombe aux parlements nationaux pour les questions européennes.

15. L'échéancier véritable qui sera suivi réduira la pression de temps à laquelle les parlements nationaux seront soumis pendant le premier délai de six semaines. En effet, trois semaines s'écouleront avant que la ESC ne se réunisse une première fois pour examiner un document. Si elle conclut qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, il faudra se demander comment cette décision se traduira en un avis motivé de la chambre des Communes.

16. Selon certains systèmes parlementaires, il est possible qu'une commission telle que la ESC soit habilitée à soumettre un avis motivé au nom de l'ensemble du parlement. Cette hypothèse n'est pas entièrement écartée à Westminster mais il est plus réaliste de penser qu'un tel avis doit faire l'objet d'un accord par toute l'assemblée. Bien que purement théorique, la procédure possible serait la suivante :

- A l'issue de sa réunion hebdomadaire, la ESC propose qu'un avis motivé soit soumis aux institutions européennes sur un (ou plusieurs) acte(s) législatif(s) proposé(s) avec le texte de cet ou ces avis

- Un débat a lieu au sein d'une commission permanente, auquel tout député peut assister

- A la lumière du débat et des opinions exprimées par les organes parlementaires britanniques responsables (voir paragraphe 18 ci-dessous) et les commissions spécialisées des Communes, la ESC révisé le texte de son avis motivé

- Un vote sans débat a lieu à l'assemblée, avec possibilité d'accepter ou de rejeter la recommandation

17. Dans des conditions normales, cette procédure devrait s'achever dans le délai de six semaines. Un grand problème se posera toutefois pour les Communes lors de l'intersession, puisqu'il se peut que pendant certains mois de l'année, il sera impossible de soumettre un avis en temps voulu.

18. Pendant ce délai incompressible de six semaines, il sera important pour l'assemblée, par le truchement de la ESC, de donner aux organes parlementaires responsables (mentionnés explicitement dans le protocole) et à d'autres, la possibilité de soulever les points de subsidiarité qui les concernent. Des discussions informelles ont eu lieu au niveau officiel entre les présidents de la ESC et des commissions pour les affaires européennes du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise. Ces discussions ont exploré la manière dont les opinions des organes parlementaires responsables pourront être prises en compte dans la rédaction des avis motivés et la façon dont la ESC, après accord de l'assemblée, pourra agir « au nom » de l'Ecosse et du pays de Galles lorsque se posent des questions de subsidiarité au niveau régional plutôt que national.

19. Il est très difficile d'apprécier combien de propositions législatives donneront lieu à une décision de la part des Communes d'élaborer un avis motivé, le nombre sera sans doute restreint. Dans quatre récents (mai 2004) rapports hebdomadaires, par exemple, la ESC n'a pas mentionné la subsidiarité pour quelque acte législatif que ce soit, bien qu'elle ait attiré l'attention sur la nécessité d'identifier les questions de subsidiarité dans la prochaine législation prévue dans la Stratégie politique annuelle pour 2005 et tout acte législatif qui pourrait découler de la note de la Commission sur la prévention de la criminalité dans l'UE (COM(2004)165).

Coopération interparlementaire

20. La décision de créer un mécanisme d'alerte précoce en matière de subsidiarité pouvant fonctionner en l'absence de toute coopération entre les parlements nationaux a été prise en toute connaissance de cause par la Convention, puisque des préoccupations avaient été exprimées vis-à-vis d'un mécanisme collectif pouvant aboutir à une nouvelle « institution » indésirable au niveau européen. Cependant, la fixation d'un seuil de voix parlementaires ainsi que l'obligation de fournir un avis motivé peuvent constituer des mesures incitant à un certain degré de coopération entre les parlements nationaux même s'il ne s'agit pas d'une action collective. Il appartient à chaque parlement national de décider, selon son contexte constitutionnel et politique, d'une coopération possible et la nature de celle-ci avec d'autres parlements sur la question de la subsidiarité. Les points énumérés ci-après servent de matière à discussion et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Chambre des Communes.

21. Quelle forme doit revêtir la coopération sur le mécanisme ? Une forme simple de coopération, qui consiste avant tout en un échange d'information, suppose que les parlements nationaux s'informent mutuellement, pendant le délai de six semaines, de leurs éventuelles préoccupations en matière de subsidiarité pour toute proposition législative, et des progrès accomplis en vue de l'adoption ou non d'un avis fondé. Une telle hypothèse est d'ailleurs envisagée dans le projet de lignes directrices sur la coopération interparlementaire. Les parlements, s'ils le souhaitent, peuvent aller au-delà de l'information et fournir des explications sur la nature de leurs préoccupations, surtout s'ils veulent convaincre les autres de leur bien-fondé. Il est probablement irréaliste d'envisager une coordination plus avancée des avis émanant des différents

parlements nationaux dans le délai de six semaines, même si celle-ci peut être considérée comme souhaitable.

22. Comment cette coopération doit-elle être menée ? Le projet de lignes directrices stipule que « IPEX constitue l'outil électronique d'échange d'opinions (sur le contrôle de la subsidiarité) et sert de moyen de communication entre les parlements nationaux pour les propositions qui sont considérées comme contraires au principe de subsidiarité ». Lors des discussions sur IPEX, le parlement néerlandais a fourni des exemplaires de page pour un site Web à accès limité, auquel chaque parlement pourrait apporter des informations de base, sous forme de symboles normalisés, concernant sa procédure en matière de subsidiarité pour tout acte législatif proposé. Ceci est une voie possible. Pour les parlements où la procédure est gérée par leur commission aux affaires européennes, le site Web COSAC peut servir à cet échange d'information. Quel que soit le moyen utilisé, il est primordial que les parlements actualisent ces informations. Il serait conseillé de ne faire figurer une proposition législative sur le site Web que lorsqu'un parlement national manifeste un souci de subsidiarité plutôt que de vouloir maintenir des informations sur tous les actes législatifs émanant de la Commission qui, pour la plupart, ne soulèveront pas de problèmes de subsidiarité.

23. Les parlements devraient-ils coopérer en dehors de la période de six semaines ? A partir du moment où une proposition législative de la Commission est publiée, les parlements travailleront d'arrache-pied et il leur sera difficile de coopérer dans la pratique. Il serait peut-être avantageux pour les parlements de coopérer en amont, en identifiant les actes législatifs susceptibles de leur poser problème, au stade des Livres verts et blancs de la Commission, de la stratégie politique annuelle, du programme législatif et de travail. De même, que le seuil d'un tiers soit atteint ou non, il se peut que certains parlements nationaux souhaitent garder le contact au fur et à mesure qu'une proposition passe par les étapes de la procédure législative européenne, pour décider d'exhorter leurs gouvernements à demander un contrôle ex post devant la Cour européenne de Justice pour raison de subsidiarité. Il se peut aussi que la Commission souhaite engager un dialogue avec les parlements nationaux lorsque le seuil d'un tiers est atteint, pour tenter de répondre à leurs préoccupations. Dans ce cas, les parlements pourraient décider de réagir à cette demande de la Commission soit individuellement ou en concertation avec les autres parlements nationaux qui ont soumis un avis motivé.

4) Intervention du Président du Conseil national de la République slovaque, Monsieur Pavol Hrušovský

Questions de subsidiarité dans un nouveau cadre constitutionnel

A mon avis, il est important d'appliquer les principes de subsidiarité parce que les décisions sont prises de façon plus efficace aux niveaux appropriés. Par ailleurs, la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres est une condition nécessaire au bon fonctionnement de tout système constitutionnel libre - le contrôle du pouvoir.

Il est évident que le pouvoir doit être conféré au niveau où il sera exécuté le mieux. Toutefois, il ne faut jamais perdre de vue le fait que la délégation des pouvoirs débouche sur la séparation des pouvoirs et que chaque niveau du gouvernement doit contrôler l'autre.

La vitesse de prise de décision n'est pas une nécessité absolue et dans des conditions habituelles ne représente pas non plus une priorité. Mais il est vrai que des circonstances exceptionnelles appellent une prise de décision rapide. La vraie priorité réside dans le maintien de la légitimité démocratique du processus décisionnel. A supposer que la subsidiarité ne servirait qu'à faciliter le processus de prise de décision quel que soit le mandat au titre duquel les décisions sont prises, il ne serait pas impératif d'en parler. Cependant la subsidiarité est un principe qui découle de la nécessité de réaliser non seulement l'efficacité mais aussi la légitimité. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'importance primordiale que revêt l'implication des parlements des Etats membres dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Nous adhérons à ce principe car nous estimons qu'il nous permettra de jouer pleinement notre rôle d'entité à qui reviennent des droits et des obligations dans le suivi des décisions européennes et non pas celui d'une mise en œuvre mécanique de ces décisions.

Toujours est-il qu'il existe un lien très étroit entre le principe de subsidiarité et le renforcement du rôle des parlements nationaux. Le processus décisionnel est ainsi plus proche du citoyen.

La convention a annexé deux protocoles au traité constitutionnel, l'un relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'autre régissant le rôle des parlements nationaux. Les deux documents confèrent aux parlements nationaux le pouvoir de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Certains exerceront ce pouvoir de façon plus efficace que d'autres. Beaucoup dépendra de l'utilisation des systèmes informatiques qui amélioreront la communication entre les parlements et leur permettront de concilier leurs positions. Aux termes des protocoles susmentionnés, la Commission doit envoyer simultanément toutes ses propositions législatives et propositions amendées aux parlements nationaux des Etats membres et au législateur

européen. Si les parlements nationaux sont d'avis que certaines propositions sont contraires au principe de subsidiarité et qu'ils sont suffisamment nombreux à partager cette opinion, la Commission est tenue de revoir sa proposition. Malheureusement, un certain flou demeure sur la manière dont la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement européen devront tenir compte des avis émanant des parlements nationaux. Nous ne savons pas non plus quelles mesures la Commission sera obligée de prendre lorsque l'Article 6 du *protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* est invoqué. L'article stipule expressément que, si les avis motivés des parlements selon lesquels une proposition de la Commission ne respecte pas le principe de subsidiarité sont partagés par un nombre donné (un tiers ou un quart du total des voix accordées aux parlements nationaux des Etats membres), la Commission peut, suite à son examen, décider de retirer, modifier ou *maintenir* sa proposition. La prochaine instance prévue est la Cour de Justice qui a juridiction pour examiner les recours introduits par les Etats membres pour violation du principe de subsidiarité. C'est pourquoi il n'est pas juste d'affirmer que l'application du principe de subsidiarité dépend exclusivement des parlements nationaux et de la manière dont ils pourront exercer leur nouveau pouvoir formel. En effet, la décision finale ne leur appartient pas, elle est prise ailleurs, et par conséquent ils ne peuvent être tenus responsables de celle-ci.

Par ailleurs, les parlements nationaux sont les représentants directs de la volonté démocratique des peuples vivant dans les Etats membres. Cette responsabilité qui leur incombe ne peut leur être ôtée tant que les institutions centrales de l'UE tirent leur pouvoir des Etats membres individuels.

Ceci est signe d'un conflit émergent : aux yeux des électeurs, les parlements nationaux sont responsables des décisions prises au niveau européen alors que le processus décisionnel échappe à leur contrôle direct. Tout échec d'un parlement national à défendre une question intéressant un groupe d'électeurs donné pourrait être interprété comme étant un manque d'adresse ou un signe de faiblesse : le parlement n'aurait pas su saisir l'occasion et serait ainsi l'objet de critiques virulentes de la part des électeurs, alors qu'en fait ce n'est pas lui qui a le dernier mot dans la prise de décision. La façon dont les objectifs d'intégration seront atteints dépendra surtout des institutions dont la légitimité, comparée à celle des parlements nationaux, est au mieux dérivée. C'est ainsi qu'apparaissent un « double déficit démocratique » et une source potentielle de ressentiment et de mécontentement croissant de la part de la population, sentiments d'autant plus dangereux qu'ils ne visent personne en particulier.

Les protocoles, à eux seuls, ne pourront garantir une protection suffisante de la subsidiarité, ni d'ailleurs une communication meilleure et plus efficace, certes bénéfique et nécessaire entre les parlements nationaux, la Commission et les autres institutions de l'Union. Il est indubitable que seul un système efficace de communication et de coordination interparlementaire permettra d'exploiter pleinement l'ensemble des possibilités offertes par le document constitutionnel et les protocoles pertinents. C'est ainsi que nous accueillons et appuyons l'introduction d'un système unique de communication interparlementaire - le IPEX. Nous ferons tout pour en tirer profit. Nous nous félicitons également de

l'accès à la richesse d'information disponible au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires. Nous serons reconnaissants pour toute assistance dans le processus de prise de décision. En ce qui concerne la coordination des actions dans le cadre du système d'alerte précoce, je suis convaincu qu'un rapide échange d'informations pertinentes est indispensable pour que les parlements nationaux exercent le contrôle voulu. Je pense aussi qu'il faut élargir le champ d'action de la Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires, la COSAC. Nous sommes convaincus qu'une communication améliorée débouchera sur une meilleure coopération en matière de contrôle du respect des principes constitutionnels de l'Union européenne et nous permettra de concilier nos avis et intérêts. A l'heure actuelle, l'état de certains mécanismes n'est pas satisfaisant puisqu'ils sont introduits simultanément ; il faudra les affiner et peut-être même les modifier avant qu'ils ne deviennent des instruments efficaces de communication interparlementaire. Nous avons soutenu la proposition formulée par le parlement néerlandais à la réunion de La Haye du mois de février. Elle consiste à mettre en place un nouveau système facilitant le contrôle du respect du principe de subsidiarité et le bon fonctionnement du système d'alerte précoce. Un examen systématique et transparent des propositions de la Commission par les parlements nationaux individuels pourrait permettre l'élaboration de positions communes, réduisant le temps de réaction des deux côtés. De telles mesures ne visent pas seulement à défendre des intérêts particuliers mais peuvent améliorer l'ensemble du processus décisionnel au sein de l'Union et servir de catalyseur de succès du projet d'intégration.

Les arguments susmentionnés prouvent que la question présente de multiples dimensions. *La technologie d'échange de l'information* en est une. La technologie n'est pas une panacée. Elle peut nous aider à atteindre les objectifs que nous nous fixons mais ne peut pas nous apporter de réponses à certaines questions qui sont *d'ordre politique* et non technique. A force de trop insister sur les questions de nature technologique, notre attention pourrait être déviée de certaines décisions institutionnelles, et nous aurions à en subir les conséquences. Ceci pourrait même donner la fausse impression qu'avant l'ère de l'informatique, les systèmes constitutionnels démocratiques souffraient d'un manque fondamental de légitimité. Poussée à l'extrême, l'insistance sur la technologie pourrait fausser le processus décisionnel politique qui serait ainsi réduit à une activité purement technique ou administrative. La technologie est un outil utile dont il faut exploiter le potentiel mais rien de plus. L'objectif n'est pas défini par l'outil mais par ceux qui s'en servent. A mon sens, cet objectif restera flou tant que nous n'aurons pas clairement dégagé l'orientation politique future du projet d'intégration. Bien que le libellé du traité constitutionnel ait été adopté, je suis convaincu que sa matière est loin d'être épuisée.

L'efficacité technique de nos concertations mutuelles et de la prise de décision ne garantit pas le respect du principe de subsidiarité. Il nous faut appréhender l'essence même du processus décisionnel au sein de l'Union européenne et indiquer la voie que doit emprunter le projet d'intégration, dans l'esprit du nouveau libellé du traité constitutionnel. Je suis attristé par l'absence d'entente sur l'interprétation à donner à certains de ses articles.

L'Union européenne est une entité, qui de par sa nature, dépasse les notions classiques d'une union nationale ou internationale. Il ne s'agit pas d'une fédération unifiée, ni d'une union purement internationale. Dans son état actuel, elle représente un compromis entre les partisans de ces deux principes et, en l'absence de suffisamment de précédents, elle provoque un sentiment d'incertitude quant à l'interprétation de certaines formules ancrées dans le document constitutionnel. Ceci pose problème pour le respect du principe de subsidiarité, qui sera en fin de compte façonné par la forme que prendra l'Union elle-même. A supposer que le processus de ratification et les référendums nationaux ne rencontrent pas de difficultés majeures et que le traité constitutionnel, dans sa rédaction actuelle, ait force de loi, nous serons confrontés à plus ou moins brève échéance, à la nécessité de donner forme, dans les détails, au projet d'intégration. Lors du processus de ratification, nous déciderons de l'adoption d'un système : nous devons être impliqués dans sa forme et son fonctionnement. Notre engagement dépendra de notre compréhension des objectifs posés dans le document constitutionnel. Dans la mesure où la légitimité des institutions centrales de l'Union découle de celle des Etats membres et des parlements nationaux, nous ne devons pas nous limiter aux détails techniques, perdant ainsi de vue la signification profonde des mesures adoptées qui reflètent les objectifs que nous n'avons cessés d'appuyer. Nous devons engager un débat permanent sur la future orientation de l'Union. Il nous faut toujours prendre en considération les opinions de ceux qui ont placé leur confiance en nous sinon nous perdrons notre propre légitimité.

Quel est le lien avec le principe de subsidiarité ?

L'Union européenne est incroyablement compliquée - en termes de son développement, de sa structure présente mais aussi pour ce qui est du développement dynamique de cette structure. Et le tout s'est encore compliqué lors du passage de l'Europe des 12 à celle des 15 puis des 25, avec la perspective d'Etats membres additionnels. Les Etats membres sont déjà, par eux-mêmes, des entités relativement complexes et dynamiques. Les nations et les intérêts nationaux constituent des faits inéluctables qui ne peuvent être déclarés officiellement illégitimes ou inexistantes. Ils se réintroduiraient par la petite porte et deviendraient encore plus dangereux puisque nous ne pourrions plus les contrôler. L'interprétation arbitraire des articles de la Constitution et la relativisation de ses principes constituerait une première erreur qu'il faut éviter. Dans le cas contraire, je ne pourrais accepter la ratification d'un document qui donnerait lieu à de telles constructions arbitraires et qui réduirait les possibilités inscrites dans ledit protocole. Un citoyen qui estime que ses intérêts sont insuffisamment défendus, un citoyen qui pense que les décisions sont prises sans son consentement, dans un lieu éloigné, par quelqu'un qu'il n'a pas élu, perdra sa confiance dans le processus démocratique. L'Europe est un endroit unique, car, comme nulle part ailleurs, le citoyen et le politique sont liés étroitement, par leur langue maternelle, leur histoire commune, leur territoire, le mode d'élection des dirigeants et leur destitution. Lorsque le citoyen est mécontent de son gouvernement national, ce mécontentement est révélateur de ce lien. Il n'est pas aisé, sinon d'éliminer, du moins d'ignorer un sentiment dont la gestation a été

lente, sans aller à rencontre du principe de subsidiarité, même si l'intention était de créer un système politique, social et constitutionnel meilleur.

C'est pour cela que j'insiste tant sur la nécessité de faire preuve de beaucoup de prudence lorsque les compétences sont déplacées du niveau national à des institutions supranationales. Je tiens à souligner ma conviction selon laquelle notre objectif premier n'est pas de concevoir de nouveaux projets d'intégration mais bien d'exploiter les possibilités offertes dans le document constitutionnel et de préciser son sens dès que se manifestent des divergences d'opinion sur son interprétation. Dans l'attente d'une ratification, nous devons porter notre attention sur *l'esprit* du document constitutionnel adopté.

Ceci nous donnera un cadre mieux défini, dans lequel nos discussions sur le respect du principe de subsidiarité auront plus de sens. Encore une mise en garde - je comprends « subsidiarité » comme un instrument qui garantit non seulement le processus décisionnel en Europe mais aussi sa légitimité. Parler d'une plus grande intégration sans auparavant traiter de questions de légitimité du processus décisionnel rendra la tâche plus ardue encore et pourra conduire à des situations qui mettront en péril le sort de tout le projet d'intégration européenne.

Il serait regrettable de perdre notre acquis atteint au fil des récentes années de communication mutuelle. Les conséquences que représenterait une volonté de faire avancer le processus d'intégration sans réelle perspective de succès et sans aucune légitimité découlant de l'opinion claire et informée des citoyens seraient bien plus désastreuses que les conséquences de la situation actuelle. Si nous voulons influencer le processus de prise de décision en Europe de façon sensée, nous devons tout d'abord en avoir une plus ample compréhension - et je ne parle pas seulement des modalités techniques assurant son bon fonctionnement. Je crois que nous partageons la même cause - créer un système de coopération et de liberté auquel les peuples font confiance, qu'ils peuvent s'approprier. Là réside la raison d'être de l'application de la subsidiarité. Nous ne pouvons poursuivre un dialogue raisonnable et significatif sans le citoyen que si nous comprenons bien le système que nous mettons en place, sinon la tâche est impossible. C'est pour cela que je propose un débat qui aurait pour but de préciser le sens du libellé, récemment adopté, du traité constitutionnel qui pose encore des problèmes d'interprétation.

Le sujet de l'avenir de notre Europe unie sera loin d'être épuisé. Toutefois, l'examen de quelques points pourra, parmi d'autres, rendre la discussion sur la ratification plus transparente et donner à nos citoyens de bonnes orientations, au vu des référendums à venir. Ceci, bien entendu, si nous voulons apporter cet éclaircissement. Le fait que certains d'entre nous attendent avec anxiété le référendum populaire prouve bien que des explications sont nécessaires. Le citoyen et le politique sont liés par une relation qui exige que les promesses soient remplies. Un homme d'Etat responsable ne doit jamais faire de promesses irréalistes mais doit se porter garant de celles qu'il a déjà faites. Merci de votre attention.