

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Vilnius, du 6 au 8 avril 2014

NOTE D'INFORMATION

Session II. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : les leçons du contrôle de la subsidiarité dans les parlements

Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne

Le principe de subsidiarité régit l'exercice des compétences de l'Union européenne uniquement dans les domaines qui relèvent de la compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres¹. Il exclut l'intervention de l'Union lorsqu'une matière peut être réglementée de manière efficace par les États membres à leur niveau national, régional ou local. Ceci légitime l'Union à exercer ses pouvoirs lorsque les États membres ne sont pas en mesure de réaliser les objectifs d'une action envisagée de manière satisfaisante. Son introduction dans les traités européens vise ainsi à rapprocher l'exercice des compétences au niveau le plus près possible des citoyens.

Le principe de subsidiarité dans les traités de l'UE apparaît d'abord en 1992, dans le traité de Maastricht, tandis que le traité de Lisbonne (2009) lui donne une définition plus précise. Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, l'intervention des institutions de l'Union au nom du principe de subsidiarité suppose que soient réunies trois conditions : a) il ne doit pas s'agir d'un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union ; b) les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante par les États membres ; c) l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par une intervention de l'Union².

Contrôle de la subsidiarité effectué par les parlements nationaux

Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, et de l'article 12 du traité sur l'Union européenne, les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans le protocole n° 2. En vertu de cette procédure, tout parlement national ou toute chambre d'un parlement national dispose de huit semaines, à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans toutes les langues officielles de l'UE, pour

¹ Au sens de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:fr:PDF>

² Pour de plus amples informations sur le principe de subsidiarité consulter :

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.2.2.pdf

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 ne respecte pas le principe de subsidiarité. Lorsque des avis motivés émanent d'au moins un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (une voix par chambre pour les parlements bicaméraux, deux voix pour les parlements monocaméraux), le projet doit être réexaminé (« carton jaune »). L'institution dont émane le projet d'acte législatif peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. En ce qui concerne les textes relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ce seuil est baissé à un quart.

Lorsque, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conteste la conformité d'une proposition législative à la subsidiarité et la Commission décide de maintenir sa proposition, la question est renvoyée aux colégislateurs de l'UE (le Parlement européen et le Conseil). Si le colégislateur estime que la proposition législative n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, il peut la rejeter à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des voix exprimées au Parlement européen (« carton orange »).

Au mois de mai 2012, pour la première fois, un « carton jaune » a été émis envers une proposition de règlement de la Commission européenne concernant l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (« Monti II »). 12 parlements nationaux/chambres d'un de ces parlements sur 40 (représentant 19 voix allouées sur 54, soit plus d'un tiers) ont alors considéré que la proposition n'était pas conforme au principe de la subsidiarité. La Commission a finalement retiré sa proposition, tout en déclarant que le retrait n'était pas dû à la non-conformité de sa proposition au principe de subsidiarité, mais à une forte opposition politique qu'elle rencontrait.

La procédure du « carton jaune » a été déclenchée une seconde fois en octobre 2013, lorsque 14 chambres de 11 parlements nationaux (soit 19 voix sur 56 au total) se sont opposées à la proposition de création du Parquet européen, en déclarant que celle-ci violait le principe de subsidiarité. La Commission européenne a, cette fois-ci, néanmoins décidé de maintenir la proposition relative à la création du Parquet européen.³ La proposition de la Commission bénéficie du soutien du Parlement européen et de plusieurs parlements nationaux. L'idée de créer le Parquet européen par voie d'une coopération renforcée est donc sérieusement envisagée au sein du Conseil.

De la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'au 10 mars 2014, les parlements nationaux ont émis au total 278 avis motivés. Le tableau ci-dessous illustre l'intérêt croissant des parlements nationaux avec lequel ils exercent leur droit d'émettre des avis motivés. Le plus actif en la matière est le *Riksdag* suédois (49 avis motivés), suivi par le *Sénat* français (18) et la *Chambre des Députés* du Luxembourg (17).

Tableau 1. Avis motivés émis par les parlements nationaux

État membre	Parlement/Chambre	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Autriche	<i>Conseil national</i>	1	0	1	0	0	2
	<i>Conseil fédéral</i>	2	1	3	6	0	12

³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/131127_eppo_en.htm

Belgique	<i>Chambre des représentants</i>	0	1	3	1	0	5
	<i>Sénat</i>	0	1	0	1	0	2
Bulgarie	<i>Assemblée nationale</i>	0	2	0	0	0	2
Croatie	<i>Sabor</i>	-	-	-	0	0	0
Chypre	<i>Chambre des représentants</i>	0	1	1	1	0	3
République tchèque	<i>Chambre des députés</i>	1	0	1	0	0	2
	<i>Sénat</i>	1	0	0	2	0	3
Danemark	<i>Folketing</i>	2	1	3	1	0	7
Estonie	<i>Riigikogu</i>	0	0	0	1	0	1
Finlande	<i>Eduskunta</i>	0	1	1	1	0	3
France	<i>Assemblée nationale</i>	0	1	0	1	1	3
	<i>Sénat</i>	3	1	10	4	0	18
Allemagne	<i>Bundestag allemand</i>	1	1	1	0	0	3
	<i>Bundesrat</i>	2	1	5	3	0	11
Grèce	<i>Parlement hellénique</i>	0	0	0	3	0	3
Hongrie	<i>Assemblée nationale</i>	0	0	0	1	0	1
Irlande	<i>Oireachtas (Dáil Éireann et Seanad)</i>	0	1	0	3	0	4
Italie	<i>Chambre des députés</i>	0	2	1	1	0	4
	<i>Sénat</i>	1	3	1	2	0	7
Lettonie	<i>Saeima</i>	0	0	1	1	0	2
Lituanie	<i>Seimas</i>	2	0	1	6	0	9
Luxembourg	<i>Chambre des députés</i>	3	7	4	3	0	17
Malte	<i>Chambre des députés</i>	0	2	1	5	0	8
Pays-Bas	<i>Chambre des représentants</i>	2	4	4	5	0	15
	<i>Sénat</i>	2	3	2	3	0	10
Pologne	<i>Sejm</i>	2	5	3	2	0	12
	<i>Sénat</i>	4	4	2	2	0	12
Portugal	<i>Assemblée de la République</i>	0	1	1	1	0	3
Roumanie	<i>Chambre des députés</i>	0	2	0	3	0	5
	<i>Sénat</i>	0	2	0	3	0	5
République slovaque	<i>Conseil national</i>	0	2	1	0	0	3
Slovénie	<i>Assemblée nationale</i>	0	0	0	1	0	1
	<i>Conseil national</i>	0	0	0	0	0	0
Espagne	<i>Cortes Generales (Congrès des députés et Sénat)</i>	0	3	2	5	1	11
Suède	<i>Riksdag</i>	3	10	21	14	1	49

Royaume-Uni	<i>Chambre des Communes</i>	1	3	3	5	2	14
	<i>Chambre des Lords</i>	2	1	1	3		7
Total		35	65	78	94	5	278

Source : Les données proviennent des rapports écrits sur les activités d'IPEX en 2012 et 2013 et les rapports annuels 2010 et 2011 de la Commission sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux. Les chiffres ont également été révisés par les représentants permanents des parlements nationaux auprès de l'Union européenne.

* Chiffres au 10 mars 2014

Comment améliorer le système actuel ?

Durant les cinq années de fonctionnement du système de contrôle de subsidiarité, différentes idées ont été émises en vue de son amélioration. Il a, par exemple, été souligné que dans l'état actuel, les parlements nationaux ne disposaient de fait que d'un pouvoir de « bloquer » la législation. Il serait pertinent de s'interroger comment les parlements nationaux pourraient être impliqués de façon plus constructive dans le processus législatif de l'Union et contribuer à l'amélioration de la législation européenne. Le *dialogue politique*, initié en 2006 par le Président de la Commission européenne M. José Manuel BARROSO, offre une de ces possibilités. Dans le cadre de ce dialogue, la Commission envoie ses propositions législatives et les documents de consultation aux parlements nationaux en les invitant à soumettre, sans limite de temps, des *avis*, également appelées « contributions », sur ces documents. La Commission s'engage à fournir des réponses à ces contributions. Malgré le caractère constructif du dialogue politique, les parlements nationaux ont toujours fait valoir que les réponses de la Commission pourraient intervenir plus rapidement et être plus nuancées. Les mêmes préoccupations ont été formulées par les parlements nationaux à l'égard des *avis motivés*. Dans sa contribution, la L^e COSAC a invité la Commission à « veiller à ce que les réponses aux avis motivés et aux contributions issues du dialogue politique présentés par les parlements nationaux soient d'une meilleure qualité et transmises plus rapidement »⁴.

Afin de rendre l'engagement des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE plus constructif, il a été suggéré d'introduire une procédure dite de « carton vert », qui permettrait aux parlements nationaux d'avancer/ de suggérer des propositions politiques ou législatives à la Commission, y compris la modification ou l'abrogation des lois existantes de l'UE. Dans le même esprit, la contribution de la XLIX^e COSAC invite la Commission « à accorder une attention et une considération toutes particulières aux avis sur une proposition législative spécifique », émis par « au moins un tiers des parlements nationaux »⁵.

Dans sa réponse officielle à la contribution de la XLVII^e COSAC, la Commission s'est également engagée à développer un dialogue politique renforcé avec les parlements nationaux dans le cadre du semestre européen, qui aurait lieu deux fois par an⁶. Ceci constituerait une autre possibilité d'engager les parlements nationaux d'une manière plus constructive dans ce domaine clé, qui est celui de la gouvernance économique et financière de l'Union.

⁴ http://www.lrs.lt/intl/presidency.show?theme=285&lang=2&p_eventguid=de53a15a-3bc7-4ca9-890a-0b32af294418

⁵ http://www.parleu2013.ie/meetings/plenary-meeting-of-the-xlix-cosac-23-25-june-2013/#.UxmhJj9_sdV

⁶ <http://www.cosac.eu/denmark2012/plenary-meeting-of-the-xlvi-cosac-22-24-april-2012/>

D'autre part, certains parlements nationaux ont exprimé leur préoccupation quant à la brièveté de la période de huit semaines pour émettre un avis motivé. Dans sa contribution, la XLIX^e COSAC a noté que « la période de huit semaines attribuée au contrôle de la subsidiarité est, dans la plupart des cas, suffisante ». Elle a cependant souligné que dans le contexte du débat sur l'avenir de l'UE, une future révision du traité « devrait prendre en considération l'opinion des parlements nationaux selon laquelle une plus longue période faciliterait le processus et atténuerait l'impact des périodes de vacances et de vacances parlementaires » et « qu'un rallongement de la période ne serait pas synonyme de ralentissement de la procédure législative européenne ».

Questions à débattre

1. Les parlements ont-ils su profiter des possibilités en matière de contrôle de subsidiarité offertes par le traité de Lisbonne ?
2. La période de huit semaines est-elle suffisante pour émettre un avis motivé ?
3. Les parlements sont-ils satisfaits des réponses de la Commission à leurs avis motivés et contributions soumis dans le cadre du *dialogue politique* ? De quelle manière les réponses peuvent-elles être améliorées ?
4. Comment rendre plus constructive la contribution des parlements nationaux dans le processus législatif de l'UE ?
5. Les parlements sont-ils en faveur de l'élargissement, par la nouvelle Commission, du dialogue politique entre la Commission et les parlements nationaux, à la suite des prochaines élections européennes?