

NOTE

du Praesidium
à la Convention

Objet : **Projet de protocoles sur :**
- l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

INTRODUCTION

Le Praesidium est convenu de présenter conjointement à la Convention le projet de ces deux protocoles afin qu'elle ait une vue d'ensemble sur les aspects essentiels du rôle des Parlements nationaux dans la vie démocratique européenne. Les membres de la Convention trouveront ci-après :

- une présentation de chacun de ces protocoles,
- en annexe I le projet de texte proposé par le Praesidium pour le protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité,
- en annexe II des commentaires techniques sur ledit protocole,
- en annexe III le projet de texte proposé par le Praesidium pour le protocole sur le rôle des Parlements nationaux,
- en annexe IV des commentaires techniques sur ledit protocole.

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

La déclaration adoptée au Conseil européen de Laeken rappelait les attentes du citoyen européen qui souhaitait "une approche communautaire, claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique" et non des "institutions européennes qui se mêlent de tout". Dans ce contexte, la déclaration de Laeken soulignait le besoin d'une meilleure répartition et définition des compétences de l'Union européenne et s'interrogeait sur le rôle que pouvaient y jouer les Parlements nationaux dans le contexte d'un meilleur respect du principe de subsidiarité "Les Parlements nationaux doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ?".

Le Groupe de travail I s'est efforcé de répondre aux questions contenues dans la déclaration de Laeken relatives au principe de subsidiarité. Il a adopté un certain nombre de propositions contenues dans son rapport final (CONV 286/02). Le Groupe de travail a dégagé un certain nombre de principes ("règles d'or") et d'orientations afin d'assurer une meilleure application du principe de subsidiarité tout en veillant à ce que ces améliorations ne conduisent ni à un blocage, ni à un alourdissement de la prise de décision au sein des institutions. Le Groupe a également considéré que le principe de subsidiarité est un principe de nature essentiellement politique dont la responsabilité doit revenir d'abord à des organes politiques. Le Groupe avait abouti à un certain nombre de propositions qui s'organisent autour de trois axes :

- renforcer la prise en compte et l'application du principe de subsidiarité par les Institutions participant au processus législatif,
- mettre en place un mécanisme d'alerte précoce ("early warning system") de nature politique visant à renforcer le contrôle du principe de subsidiarité par les Parlements nationaux. Ce mécanisme ouvrirait à chaque Parlement national la possibilité, dans un délai de six semaines à compter de la transmission d'une proposition législative de la Commission, d'adresser aux institutions européennes un avis motivé faisant état de ses craintes quant à une violation du principe de subsidiarité.
- ouvrir plus largement la possibilité de saisine de la Cour pour non-respect du principe de subsidiarité.

Ces propositions ont été débattues longuement lors de la session plénière des 3 et 4 octobre 2002 (cf. CONV 331/02). Les débats se sont concentrés sur le mécanisme d'alerte précoce et sur ses modalités de fonctionnement ainsi que sur les conditions de saisine de la Cour. A l'issue des débats le Président a constaté un large accord sur les propositions contenues dans le rapport du groupe. Il a aussi identifié un certain nombre de thèmes ou questions devant faire l'objet d'un examen complémentaire :

- celui de savoir si le droit d'alerte précoce doit être conféré au Parlement en tant que tel ou à chacune des deux Chambres de celui-ci dans le cas des États bicaméraux,
- la fixation du seuil de Parlements nationaux requis pour déclencher le réexamen de sa proposition par la Commission ;
- la nécessité d'établir ou non un lien entre l'activation du mécanisme d'alerte précoce et le droit de saisir la Cour.

Après avoir de nouveau examiné ces différentes questions, le Praesidium a convenu de proposer que :

- le pouvoir d'activer le mécanisme d'alerte précoce devrait être confié à chaque Parlement national et qu'il revenait à celui-ci d'organiser les modalités internes de consultation de chacune des chambres dans le cas de Parlements bicaméraux et/ou le cas échéant, des Parlements régionaux avec pouvoirs législatifs,
- le seuil devrait être fixé à un tiers des Parlements nationaux ainsi que l'avait suggéré le Groupe de travail,
- la Cour de justice devrait avoir juridiction pour connaître des recours pour violation du principe de subsidiarité introduits par les États membres, le cas échéant à la demande de leurs Parlements nationaux et/ou leurs Parlements régionaux avec pouvoir législatif. Le Comité des Régions devait également disposer de la même faculté pour ce qui est des actes législatifs pour lesquels il a été consulté.

Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne

La déclaration de Laeken a rappelé que « l'Union européenne puise sa légitimité dans les valeurs démocratiques qu'elle véhicule, les objectifs qu'elle poursuit et les compétences et instruments dont elle dispose », mais également que « le projet européen tire aussi sa légitimité d'institutions démocratiques, transparentes et efficaces ». Il était en outre indiqué que « les Parlements nationaux eux aussi contribuent à légitimer le projet européen » et il a été rappelé que la déclaration sur l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice avait souligné la nécessité d'examiner leur rôle dans la construction européenne.

C'est dans cette veine qu'a été mis en place le groupe de travail IV de la Convention sur le rôle des Parlements nationaux. Les travaux du groupe ont porté sur trois volets séparés : le rôle des Parlements en matière de contrôle des gouvernements, le rôle des Parlements nationaux dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité (sujet traité en premier lieu par le groupe I de la Convention), ainsi que le rôle et le fonctionnement des mécanismes et relations inter-Parlementaires. Le groupe a adopté un certain nombre de recommandations spécifiques, notamment concernant des mesures à prendre au niveau des institutions de l'Union en vue de faciliter le contrôle exercé par les Parlements nationaux des États membres sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union (CONV 353/02). Ces recommandations, qui concernent plus particulièrement l'accès aux informations des Parlements nationaux, ont recueilli un large soutien de la Convention lors du débat en plénière consacré à rapport du groupe de travail IV le 28 octobre dernier (CONV 378/02).

La mise en œuvre d'un certain nombre des recommandations du groupe IV rend nécessaire d'amender le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam. Les amendements en question portent avant tout sur les informations destinées aux Parlements nationaux concernant des propositions législatives et d'autres documents. Les recommandations spécifiques du groupe IV dans ces domaines étaient que :

- la Commission devait transmettre toutes les propositions législatives et tous les documents de consultation directement aux Parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil ;

- la Commission devait transmettre sa stratégie politique annuelle ainsi que son programme législatif et de travail annuel en même temps aux Parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil ;
- la Cour des comptes devait transmettre son rapport annuel en même temps aux Parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil ;
- les résultats du Conseil devaient être transmis aux Parlements nationaux (et au Parlement européen) parallèlement à leur transmission aux gouvernements.

Le projet du Protocole amendé prend en compte les mesures recommandées par le groupe IV. Certaines modifications techniques sont en outre proposées afin d'adapter le texte du protocole aux travaux de la Convention (recommandations du groupe de travail IX concernant la simplification en ce qui concerne la dénomination des actes ; références aux articles dans la première ou dans la deuxième partie de la Constitution). Un paragraphe introduisant une référence au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité a en outre été inséré afin de marquer la logique commune qui lie ces deux protocoles.

o

o o

PROJET

**[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 énoncés à l'article 7 de la Constitution, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application par les Institutions dudit principe,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées à la Constitution

1. Chaque Institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 8 de la Constitution.
2. Avant de proposer un acte législatif, la Commission, sauf dans des cas d'urgence particulière ou de confidentialité, procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées.
3. La Commission envoie toutes ses propositions législatives ainsi que ses propositions modifiées aux Parlements nationaux des Etats membres en même temps qu'au législateur de l'Union. Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions communes du Conseil sont envoyées par ceux-ci aux Parlements nationaux des Etats membres.

4. La Commission motive sa proposition au regard du principe de subsidiarité. Toute proposition législative devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant de formuler une appréciation quant au respect du principe de subsidiarité. Cette fiche devrait comporter des éléments d'appréciation de son impact sur le plan financier ainsi que de son implication, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre, sur la réglementation à mettre en œuvre par les Etats membres, y inclus, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux réalisé au niveau de celle-ci doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. La Commission tient 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 le moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.
5. Tout Parlement national d'un Etat membre peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission de la proposition législative de la Commission, adresser aux Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé contenant les raisons pour lesquelles il estimerait que la proposition en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque Parlement national d'organiser les modalités internes de consultation de chacune des Chambres dans le cas des Parlements bicaméraux et/ou, le cas échéant, des Parlements régionaux avec pouvoirs législatifs.
6. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission tiennent compte des avis motivés des Parlements nationaux.

Dans le cas où au moins un tiers de Parlements nationaux émettraient des avis motivés sur le non-respect par la proposition de la Commission du principe de subsidiarité, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition. A l'issue de ce réexamen la Commission peut décider, soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. La Commission motive sa décision.

7. Les Parlements nationaux des Etats membres peuvent aussi, dans le délai entre la convocation du Comité de conciliation et la tenue de celui-ci, émettre un avis motivé contenant les raisons pour lesquelles ils estiment que, soit la position commune du Conseil, soit les amendements du Parlement européen, ne respectent pas le principe de subsidiarité. Lors de la réunion du comité de conciliation, le Parlement européen et le Conseil tiennent le plus grand compte des avis exprimés par les Parlements nationaux des Etats membres.
 8. En vertu de l'article [actuel article 230] de la Constitution, la Cour de Justice a juridiction pour connaître des recours pour violation du principe de subsidiarité introduits par les Etats membres, le cas échéant à la demande de leurs Parlements nationaux et conformément à leur ordre constitutionnel respectif. Conformément au même article de la Constitution, de tels recours peuvent aussi être introduits par le Comité des Régions pour des actes législatifs pour lesquels il a été consulté.
 9. La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de l'article 7 par. 3 de la Constitution. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.
-

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE TEXTE DE
PROTOCOLE SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE
SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ**

Le texte proposé s'inspire des éléments déjà contenus dans le protocole actuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité tel qu'introduit par le traité d'Amsterdam. Toutefois le texte actuel a été réduit et simplifié afin de le rendre compatible avec la nature d'un protocole annexé à une Constitution.

Le paragraphe 1 reprend le principe figurant au paragraphe 1 de l'actuel protocole selon lequel les institutions veillent au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité tels que définit à l'article 8 de la constitution.

Le paragraphe 2 reprend la substance de l'actuel paragraphe 9 en indiquant que les consultations que la Commission doit tenir avant de proposer un acte législatif doivent tenir compte, le cas échéant de la dimension régionale et locale des actions envisagées.

Conformément aux conclusions du groupe de travail, le paragraphe 3 prévoit que toutes les propositions législatives sont adressées aux Parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union (Parlement et Conseil). Il en va de même des résolutions législatives du Parlement européen et des positions communes du Conseil.

Le paragraphe 4 porte sur la motivation par la Commission de sa proposition. Elle le fait par une fiche explicative dont le contenu est détaillé dans le présent paragraphe.

Le paragraphe 5 autorise tout Parlement national, dans un délai de six semaines, à adresser un avis motivé contenant les raisons pour lesquels il estimerait que la proposition en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Conformément au choix retenu par le Praesidium, il appartient à chaque Parlement national d'organiser la consultation de chacune des Chambres dans le cas des Parlements bicaméraux et/ou, le cas échéant, des Parlements régionaux avec pouvoirs législatifs.

Le paragraphe 6 introduit la notion de seuil (un tiers) et ses effets. S'il est franchi la Commission est tenue de réexaminer sa proposition. Elle peut soit la maintenir, soit la modifier, soit la retirer. Elle doit motiver sa décision.

Le paragraphe 7 introduit, conformément aux conclusions du groupe de travail I, la possibilité pour les Parlements nationaux d'intervenir à nouveau entre la convocation du comité de conciliation et la tenue de celui-ci et décrit les modalités de cette intervention.

Le paragraphe 8 traite de la Cour de Justice. Le recours pour violation du principe de subsidiarité est introduit par les États membres, le cas échéant à la demande de leurs Parlements nationaux. De tels recours peuvent également être introduits par le comité des régions pour ce qui est des actes législatifs pour lesquels il a été consulté.

Le paragraphe 9 reprend dans la modifier une disposition qui figure déjà au paragraphe 9 de l'actuel protocole et qui dispose que la Commission présente chaque année un rapport au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil sur l'application du principe de subsidiarité et proportionnalité. Ce rapport est également adressé au Comité des régions et au comité économique et social.

PROJET
[PROTOCOLE] SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX
DANS L'UNION EUROPÉENNE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les différents Parlements nationaux exercent le contrôle sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DÉSIREUSES, cependant, d'encourager une participation accrue des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

ONT ADOPTÉ les dispositions ci-après, qui sont annexées à la Constitution:

- I. Informations destinées aux Parlements nationaux des États membres
 1. Tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux Parlements nationaux des États membres.
 2. La Commission envoie toutes ses propositions législatives directement aux Parlements nationaux des États membres en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.
 3. Les Parlements nationaux des États membres peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'une proposition législative de la Commission avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue dans le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4. Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen, du Conseil et des Parlements nationaux des États membres dans leurs langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre de la procédure législative prévue à l'article [X dans la Partie II du traité instituant une constitution pour l'Europe], des exceptions étant possibles pour des raisons d'extrême urgence, dont les motifs doivent être exposés dans l'acte ou la position commune.
 5. Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil sont communiqués directement aux Parlements nationaux des États membres.
 6. La Commission envoie aux Parlements nationaux des États membres à titre d'information tout instrument de programmation législative ou de stratégie politique qu'elle présenterait au Parlement européen et au Conseil, en même temps qu'à ces institutions.
 7. La Cour des comptes envoie à titre d'information son rapport annuel aux Parlements nationaux des États membres en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.
 8. Le Parlement européen examine avec les parlements nationaux comment promouvoir de façon efficace la coopération inter-parlementaire au sein de l'Union européenne.
 9. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, instituée les 16 et 17 novembre 1989, peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. De telles contributions ne lient en rien les Parlements nationaux ni ne préjugent leur position.
-

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE PROTOCOLE SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS
NATIONAUX**

L'introduction du protocole reproduit le texte actuel, en précisant que "la manière dont est effectué le contrôle" par les Parlements nationaux sur leurs gouvernements relève de l'organisation interne dans chaque État membre, et en remplaçant les mots «au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes» avec «à la Constitution» . Le texte actuel se lit ainsi :

« LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que le contrôle exercé par les différents Parlements nationaux sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DÉSIREUSES, cependant, d'encourager une participation accrue des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

ONT ADOPTÉ les dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes: »

Le paragraphe 1 reprend le texte dans le premier paragraphe du partie I du protocole d'Amsterdam : « Tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis rapidement aux Parlements nationaux des États membres », en l'adaptant dans le sens de la recommandation du groupe de travail IV concernant la transmission des documents de la Commission directement aux Parlements nationaux directement.

Le paragraphe 2 est basé sur le deuxième paragraphe du protocole d'Amsterdam : « Les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil conformément à l'article 207, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque État membre puisse veiller à ce que le Parlement national de son pays les reçoive comme il convient » et reprend la recommandation du groupe IV que la Commission devrait transmettre toutes ses propositions directement aux Parlements nationaux en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Le paragraphe 3 constitue une référence au rôle des Parlements nationaux dans le contexte du mécanisme d'alerte précoce concernant la subsidiarité, décrit dans le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le paragraphe 4 reprend les termes du paragraphe 3 du protocole d'Amsterdam : « Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune conformément à l'article 251 ou 252 du traité instituant la Communauté européenne, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position commune », en adaptant le texte afin de prendre en compte les recommandations du groupe IX concernant la procédure de prise de décisions pour l'adoption des actes législatifs de l'Union. La référence spécifique aux propositions de mesures à adopter en application du titre VI de l'Union européenne est également supprimée, conformément aux recommandations du groupe X concernant la réforme des instruments juridiques dans ce domaine ainsi que les recommandations générales du groupe IX au même sujet, la «proposition législative» du texte amendé devant également couvrir ces mesures.

Les paragraphes 5-7 reprennent les recommandations du groupe IV concernant la communication aux Parlements nationaux des résultats des travaux du Conseil (en ajoutant également la communication des ordres du jour), de la stratégie politique annuelle ainsi que le programme législatif et de travail annuel de la Commission, et du rapport annuel de la Cour des comptes.

Le paragraphe 8 (nouveau) reflète la volonté plusieurs fois exprimées par le Parlement européen de promouvoir, ensemble avec les parlements nationaux, la coopération inter-parlementaire.

Le paragraphe 9 reprend dans un texte simplifié (les références à des domaines spécifiques du texte actuel étant superflues) la notion centrale des paragraphes 4-7 du protocole actuel, concernant la possibilité de la COSAC (la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) de soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Texte du protocole d'Amsterdam concernant la COSAC:

« 4. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, ci-après dénommée «COSAC», créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union européenne, notamment sur la base de projets d'actes que des représentants de gouvernements des États membres peuvent décider d'un commun accord de lui transmettre, compte tenu de la nature de la question.

La COSAC peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont informés de toute contribution soumise par la COSAC au titre du présent point.

La COSAC peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux. Les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les Parlements nationaux ni ne préjugent leur position. ».

=====