

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du: Secrétariat

à la: La Convention

---

Objet: Réactions au projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité  
et de proportionnalité  
-Analyse

---

Les membres de la Convention trouveront en annexe une fiche d'analyse des observations ou propositions d'amendement au projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (CONV 579/03)

\_\_\_\_\_

**FICHE D'ANALYSE DES OBSERVATIONS OU PROPOSITIONS**  
**D'AMENDEMENTS AU PROTOCOLE SUR L'APPLICATION**  
**DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONALITE**  
**DOC. CONV 579/03**

**I. Analyse des amendements par thème - résumé.**

La proposition du Praesidium à la Convention se fonde sur le rapport du groupe de travail I (doc CONV 286/02) et du débat lors de la session plénière (doc. CONV 331/02 ). Globalement, le protocole subsidiarité a été bien accueilli par les Conventionnels. Rares sont les remises en cause radicales du projet élaboré par le Praesidium. De très nombreux Conventionnels n'ont d'ailleurs pas jugé nécessaire d'apporter des amendements ou de formuler des observations sur le projet de protocole.

Les propositions principales de modification portent sur les six thèmes suivants :

- a)** la notion de Parlement national : une active minorité continue à privilégier la solution selon laquelle chacune des deux chambres dans les États qui connaissent le bicaméralisme doit pouvoir activer directement le "mécanisme d'alerte précoce". Plusieurs amendements vont dans ce sens, certains prévoyant un dispositif ingénieux afin que la solution privilégiée ne désavantage pas les États mono-caméraux (2 voix pour les Parlements mono-caméraux et 1 voix pour chacune des chambres des États bicaméraux).
- b)** le seuil d'un tiers est généralement bien accueilli. Toutefois un nombre important de Conventionnels demande qu'il soit porté à deux tiers tandis qu'un autre groupe suggère l'introduction d'un second seuil de deux tiers qui, s'il était franchi, aurait des conséquences fortes en matière de poursuite de la procédure législative.
- c)** le comité de conciliation : un grand nombre de Conventionnels ont des doutes sur l'opportunité d'ouvrir une seconde possibilité de mettre en œuvre le "mécanisme d'alerte précoce" à l'occasion de la convocation du comité de conciliation. Ils s'interrogent sur le fonctionnement pratique de cette disposition faisant valoir que le délai entre la convocation du comité et sa tenue est parfois très bref. Ils suggèrent que ce point soit purement et simplement retiré.
- d)** le mécanisme de recours devant la CJCE : deux points distincts sont abordés :
  - la saisine directe par les Parlements nationaux : de nombreux Conventionnels demandent que les Parlements puissent saisir directement la CJCE ;
  - le traitement des régions à pouvoirs législatifs : de nombreux Conventionnels suggèrent que les régions à pouvoirs législatifs puissent également, soit directement, soit indirectement, intervenir auprès de la CJCE en cas de violation du principe de subsidiarité.
- e)** les dispositions relatives au comité des régions sont également parfois controversées. Certains Conventionnels, notamment les observateurs membres du CdR, souhaitent que les pouvoirs du CdR en matière de contrôle de subsidiarité soient étendus et alignés sur ceux des Parlements nationaux ; D'autres, moins nombreux, s'interrogent sur le bien-fondé de son intervention.
- f)** enfin, de nombreux Conventionnels suggèrent que les Parlements nationaux soient, au même titre que le Parlement européen et le Conseil, rendus destinataires du rapport annuel rédigé par la Commission sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

## **II. Analyse détaillée des amendements par thème**

### **Champ du protocole/ Dénomination**

➤ Plusieurs Conventionnels suggèrent que le "principe de proportionnalité" figure sur le même plan tout au long du texte du protocole que celui de subsidiarité :

- Kuneva (*SUB 27*) + Andriukaitis + Gričius + Sivickas (*SUB 33*) + Teufel (*SUB 43*) + Kiljunen (*SUB 49*) + Vanhanen (*SUB 50*) + Hain (*SUB 55*) + Lequiller (*SUB 62*) + Azevedo + Nazare Pereira (*SUB 65*)

➤ Certains Conventionnels proposent de remplacer "Protocole" par "Acte complémentaire", plus adéquat selon eux pour une constitution :

- Paciotti (*SUB 40*)

➤ D'autres suggèrent une refonte totale :

- Kirkhope (*SUB 39*)

### **Consultation et envoi par la Commission d'une proposition d'acte législatif (points 2 et 3)**

➤ Un Conventionnel suggère de préciser que lorsque l'obligation, le cas échéant, de consultation relative à la dimension régionale et locale de l'action, celle-ci s'effectue à travers le comité des régions et les diverses organisations représentatives :

- Wuermeling (*SUB 19*)

➤ Des Conventionnels proposent de reprendre intégralement le paragraphe 2 du protocole actuel :

- Palacio (*SUB. 45*) + Muñoz Alonso (*SUB 57*)

➤ Un Conventionnel suggère que la Commission motive sa décision lorsqu'elle ne tient pas les consultations nécessaires du fait de l'existence d'un cas d'urgence ou pour des raisons de confidentialité.

- Figel (*SUB 48*)

➤ D'autres demandent que la possibilité de ne pas tenir des consultations préalables en cas d'urgence ou de confidentialité ne figure pas :

- Bonde + Seppanen (*SUB 54*)

➤ Les Conventionnels observateurs du comité des régions proposent que ledit comité soit consulté lorsqu'une proposition a des effets sur la dimension locale ou régionale :

- Chabert + 5 Conventionnels observateurs (*SUB 74*)

### **Motivation par la Commission des propositions législatives (point 4)**

Plusieurs observations portent sur la motivation par la Commission de sa proposition au regard du principe de subsidiarité:

➤ Élargir la motivation au principe de "proportionnalité":

- Duff + 16 Conventionnels (*SUB 42*) + Teufel (*SUB 43*)

➤ Un renforcement de l'obligation de motivation des implications financières :

- de Vries + de Bruijn (*SUB 13*) + Wuermeling (*SUB 20*) + Duff + 16 Conventionnels (*SUB 42*)

- L'intégration d'un élément d'appréciation concernant "le caractère exclusif ou partagé de la compétence exercée" :
  - Marinho (*SUB 16*)
- Renforcement très substantiel de l'obligation de motivation :
  - Teufel (*SUB 43*)
- Refus de demander à la Commission d'apporter des éléments d'appréciation sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres et "le cas échéant par la législation régionale" :
  - Einem + 6 Conventionnels du groupe socialiste (*SUB 15*) + Huebner (*SUB 51*)
- Intégration dans la motivation de la Commission des conséquences d'une non-action dans le domaine considéré :
  - Huebner (*SUB 51*)
- Un Conventionnel (observateur) propose que la Commission soit assistée par un organe indépendant dans la rédaction et la préparation d'un acte législatif :
  - Jacobs (*SUB 44*)

### **Notion de Parlement national (point 5)**

La question de la notion de Parlement national a été longuement débattue tant au sein du groupe qu'en plénière, les avis étant partagés s'agissant des États membres bicaméraux. Plusieurs Conventionnels reviennent sur la solution retenue par le Praesidium et selon laquelle 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. Les amendements déposés portent sur :

- Le droit de chacune des chambres dans le cas des Parlements nationaux bicaméraux à introduire un avis motivé:
  - Zieleniec (*SUB 6*) + Dini + Basile (*SUB 18*) + Wuermeling + Altmaier (*SUB 23*) + Meyer (*SUB 38*) + Teufel (*SUB 43*) + Vanhanen (*SUB 50*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*) + Lequiller (*SUB 62*) + Fischer (*SUB 67*)

Dans ce cas, pour la détermination du seuil au-delà duquel la Commission est tenue de réviser sa proposition, certains des Conventionnels ci-dessus proposent que les avis émis par les Parlements mono-caméraux comptent double et que ceux émis par une chambre de façon autonome compte pour un :

- Zieleniec (*SUB 6*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*) + Lequiller (*SUB 62*)

### **Avis motivés des Parlements nationaux (point 6)**

- Plusieurs Conventionnels proposent que le Parlement et le Conseil soient également tenus d'indiquer la façon dont ils ont pris en compte les avis motivés émanant des Parlements nationaux :
  - de Vries + de Bruijn (*SUB 14*)
- D'autres demandent que, durant le délai de 6 semaines, il soit précisé que ni le Parlement, ni le Conseil ne pourra engager sa procédure législative interne :
  - Duff + 16 Conventionnels (*SUB 42*)

➤ Un Conventionnel souhaite un élargissement du champ des avis des Parlements nationaux "à la répartition des compétences prévues par la Constitution" et dont le principe de subsidiarité n'est qu'un des aspects :

- Lamassoure (*SUB 56*)

### **Questions relatives à la fixation et aux modalités du seuil au-delà duquel la Commission est tenue de réexaminer sa proposition (point 6)**

Conformément aux conclusions du groupe de travail I reprises dans le projet de protocole (point 6), le seuil a été fixé à un tiers des Parlements.

➤ Certains Conventionnels refusent le principe même du dispositif proposé :

- Voggenhuber + Nagy (*SUB 31*) + Duhamel + 4 Conventionnels membres du groupe socialiste (*SUB 34*)

➤ Certains Conventionnels proposent de retenir un seuil différent. Dans ces cas, le seuil est fixé à :

- deux tiers : M. Brok + 37 Conventionnels du groupe PPE (*SUB 3*) + Kaupi (*SUB 58*)

- un quart : M. de Vries + de Bruijn (*SUB 11*) + Bonde + Seppanen (*SUB 54*)

➤ Certains Conventionnels suggèrent que la comptabilisation d'un dépassement du seuil ne prenne en compte que les avis motivés "similaires" :

- Duff + 16 Conventionnels (*SUB 42*)

➤ Fixation d'un second seuil. Un certain nombre de Conventionnels proposent que si le seuil de deux tiers des Parlements nationaux est franchi, la Commission est tenue de retirer ou d'amender sa proposition ou que la procédure législative ne puisse se poursuivre :

- Andriukaitis + Gricius + Sivickas (*SUB 33*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*)

➤ Les conséquences d'un dépassement du seuil d'un tiers sont également abordées dans le sens d'un durcissement, notamment par le renforcement de l'obligation de motivation par la Commission de sa décision (soit retrait, soit maintien, soit modification) :

- Schlüter (*SUB 32*) + Andriukaitis + Gricius + Sivickas (*SUB 33*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*) + Bonde + Seppanen (*SUB 54*) + Hain (obligation de modifier ou de retirer sa proposition) (*SUB 55*)

### **Comité de conciliation (point 7)**

➤ Un grand nombre de Conventionnels ne sont pas favorables à la proposition du groupe de travail I reprise dans le projet de protocole et ouvrant la possibilité pour les Parlements nationaux d'intervenir à nouveau entre la convocation du comité de conciliation et la tenue de celui-ci. Il s'agit notamment de :

- Michel + 6 Conventionnels belges (*SUB 1*) + Van Eekelen (*SUB 8*) + de Vries + de Bruijn (*SUB 12*) + Voggenhuber + Nagy (*SUB 30*) + Duhamel + 8 Conventionnels membres du groupe socialiste (*SUB 35*) + Duff + 16 Conventionnels (*SUB 42*) + Hain (*SUB 55*) + Lamassoure (*SUB 56*) + Hjelm-Wallen + 3 Conventionnels suédois (*SUB 60*) + Lennmarker (*SUB 82*)

➤ D'autres considèrent que la notion de seuil doit être également introduite lors de la phase de conciliation. Lorsque le seuil d'un tiers est dépassé, le Conseil et/ou le Parlement européen sont tenus de revoir leur position :

- Van der Linden + 2 Conventionnels néerlandais (*SUB 7*) + Andriukaitis + Gričius + Sivickas (*SUB 33*) + Vanhanen (*SUB 50*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*)

➤ Certains demandent qu'un délai minimal (4 semaines) soit laissé aux Parlements nationaux pour pouvoir introduire un avis motivé :

- Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*) + Azevedo + Nazaré Pereira (*SUB 65*)

➤ Certains considèrent que l'intervention des Parlements nationaux lors de la convocation d'un comité de conciliation ne doit intervenir que lorsque des "amendements significatifs" ont été apportés à la proposition initiale de la Commission :

- Tiilikainen + Peltomäki (*SUB 47*) + Vanhanen (*SUB 50*)

### **La question du recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes (point 8)**

Le point 8 du projet de protocole prévoit que les recours devant la CJCE pour violation du principe de subsidiarité sont introduits par "les États membres, le cas échéant à la demande de leurs Parlements nationaux":

➤ De nombreux Conventionnels suggèrent que le droit de recours devant la CJCE puisse être exercé directement par les Parlements nationaux ou par chacune des Chambres pour ceux qui sont en faveur de cette solution :

- Brok + 37 Conventionnels du groupe PPE (*SUB 4*) + Teufel (*SUB 43*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 4*) + Bonde + Seppanen (*SUB 54*) + Fischer (*SUB 67*)

➤ Certains suggèrent que le droit de recours ne soit réservé qu'aux États membres :

- Kuneva (*SUB 27*)

➤ Certains suggèrent que le droit de recours soit également ouvert à la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) :

- Haenel (*SUB 37*)

➤ De nombreux Conventionnels proposent d'élargir le droit de recours à la CJCE en autorisant également les régions à pouvoirs législatifs à introduire des recours, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur État membre. Il s'agit notamment de :

- Michel + 6 Conventionnels belges (*SUB 1*) + Brok + 37 Conventionnels du groupe PPE (*SUB 4*) + MacCormick + Voggenhuber + Lichtenberger (*SUB 29*) + Borrell + Carnero + Lopez Garrido (*SUB 36*) + Duff + 16 Conventionnels (*SUB 42*) + Teufel (*SUB*) + Farnleitner (*SUB 53*) + Bonde + Seppanen (*SUB 54*) + Chabert (observateur) + 4 Conventionnels observateurs du comité des régions (*SUB 80*)

➤ Plusieurs Conventionnels souhaitent que le contrôle de la CJCE soit limité au respect "des procédures" (et ne porte donc pas sur le fond) :

- Van der Linden + 3 Conventionnels néerlandais (*SUB 7*)

➤ Un certain nombre de Conventionnels ne sont pas favorables à ce que le Comité des régions dispose également d'un droit de recours au motif qu'il s'agit d'un organe consultatif et non législatif :

- de Vries + de Bruijn (*SUB 13*) + Kuneva (*SUB 27*) + Kaufmann (*SUB 63*)

- Certains Conventionnels proposent que le droit de recours du comité des régions ne soient pas limités aux actes législatifs pour lesquels son avis a été demandé mais revête un caractère général :  
- Wuermeling (*SUB 21*)
- D'autres font valoir qu'il convient de couvrir le cas où le Comité des régions "aurait dû être consulté" et ne l'a pas été :  
- MacCormick + Voggenhuber + Lichtenberger (*SUB 29*)
- Certains font valoir que l'actuel article 230 autorise déjà les États membres à introduire un recours pour violation du principe de subsidiarité, y compris s'ils le souhaitent à la demande de leur Parlement national. La première phrase du 8 est donc inutile :  
- Tiilikainen + Peltomäki (*SUB 47*) + Kiljunen (*SUB 49*) + Svensson (*SUB 83*)
- Certains rejettent le principe d'un recours devant la CJCE au motif que le principe de subsidiarité revêt un caractère politique :  
- Hjelm-Wallen + 3 Conventionnels suédois (*SUB 60*)
- Certains proposent un mécanisme de contrôle juridictionnel ad hoc sur le modèle du conseil constitutionnel français :  
- M. Floch (*SUB 61*)

### **Comité des Régions.**

Plusieurs Conventionnels ont déposé des observations relatives au Comité des Régions. Celles-ci portent sur :

- L'élargissement de ses pouvoirs tout au long de la procédure afin de le placer sur un strict pied d'égalité avec les Parlements nationaux :  
- Hain (*SUB 55*) + Chabert (observateur) + 6 Conventionnels observateurs du comité des régions (*SUB 79*)

### **Rapport annuel (point 9)**

De nombreux Conventionnels proposent que les Parlements nationaux soient destinataires (en sus du Parlement européen et du Conseil) du rapport annuel rédigé par la Commission sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité :

- de Vries + de Bruijn (*SUB 14*) + Andriukaitis + Gričius + Sivickas (*SUB 33*) + Belohorska + Figel + Migas (*SUB 46*) + Kiljunen + Vanhanen (*SUB 49*) + Stuart + 11 Conventionnels (*SUB 52*) + Bonde + Seppanen (*SUB 54*) + Floch (*SUB 61*) + Lequiller (*SUB 62*) + Azevedo + Nazaré Pereira (*SUB 65*) + Lopes + Lobo (*SUB 66*)

### **Liste des amendements et observations:**

- SUB 1     *Michel, de Gucht, di Rupo, Van Lancker, Chevalier, Nagy, Dewael*
- SUB2     *Kohout*
- SUB 3     *Brok, Almeida Garrett, Alonso, Altmaier, Attalides, Azevedo, Basile, Brejc, Cisneros, Cusnahan, Dolores, Fogler, Follini, Frendo, Giannakou, Kauppi, Kelam, Kelemen, Korhonen, Krasts, Kroupa, Kutzkova, Lamassoure, Lenmarker, Lequiller, Maij-Weggen, Miladenow, Nazare-Pereira, Paks, Rack, Santer, Stylianidis, Szajer, Tajani, Van der Linden, Van Dijk, Wittrbrodt, Zile.*
- SUB4     *Brok, Almeida Garrett, Alonso, Altmaier, Attalides, Azevedo, Basile, Brejc, Cisneros, Cusnahan, Demetriou, Dolores, Farnleitner, Fogler, Follini, Frendo, Giannakou, Kauppi, Kelam, Kelemen, Korhonen, Krasts, Kroupa, Kutzkova, Lamassoure, Lenmarker, Lequiller, Maij-Weggen, Miladenow, Nazare-Pereira, Paks, Rack, Santer, Stylianidis, Szajer, Tajani, Teufel, Tusek, Van der Linden, Van Dijk, Wittrbrodt, Wuermeling, Zielienic, Zile.*
- SUB 5     *Wittbrodt, Fogler*
- SUB 6     *Zielienic*
- SUB7     *Van der Linden, Timmermans, van Dijk, van Eekelen (only point 8)*
- SUB 8     *van Eekelen*
- SUB 9     *de Vries, de Bruijn*
- SUB 10     *de Vries, de Bruijn*
- SUB 11     *de Vries, de Bruijn*
- SUB 12     *de Vries, de Bruijn*
- SUB 13     *de Vries, de Bruij*
- SUB 14     *de Vries, de Bruijn*
- SUB 15     *Einem, McAvan, Marinho, Beres, Paciotti, Thorning-Schmidt*
- SUB 16     *Marinho*
- SUB 17     *Marinho*
- SUB 18     *Dini, Basile*
- SUB 19     *Wuermeling*
- SUB 20     *Wuermeling*



SUB 21	<i>Wuermeling</i>
SUB 22	<i>Wuermeling, Altamaier</i>
SUB 23	<i>Wuermeling, Altamaier</i>
SUB 24	<i>Wuermeling, Altamaier</i>
SUB 25	<i>Wuermeling, Altamaier</i>
SUB26	<i>Wuermeling, Altamaier</i>
SUB 27	<i>Kuneva</i>
SUB 28	<i>MacCormick</i>
SUB 29	<i>MacCormick, Voggenhuber, Lichtenberger</i>
SUB 30	<i>Voggenhuber, Nagy</i>
SUB 31	<i>Voggenhuber, Nagy</i>
SUB 32	<i>Schlüter</i>
SUB 33	<i>Andriukaitis, Gricius, Sivickas</i>
SUB 34	<i>Duhamel, Einem, Berès, Carnero, Paciotti</i>
SUB 35	<i>Duhamel, Einem, McAvan, Marinho, Van Lancker, Berès, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt</i>
SUB 36	<i>Borrell, Carnero, López-Garrido</i>
SUB 37	<i>Haenel</i>
SUB 38	<i>Meyer</i>
SUB 39	<i>Kirkhope</i>
SUB 40	<i>Paciotti</i>
SUB 41	<i>Pieters</i>
SUB 42	<i>Duff, Helminger, Kreitzberg, Gricius, Hasotti, Kacin, Akçam, Dybkjaer, Van Eekelen, Lord MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal,.</i>
SUB 43	<i>Teufel</i>
SUB 44	<i>Jacobs</i>
SUB 45	<i>Palacio</i>
SUB 46	<i>Belohorska, Figel, Migas</i>
SUB 47	<i>Tiilikainen, Peltomäki</i>
SUB 48	<i>Figel</i>
SUB 49	<i>Kiljunen</i>
SUB 50	<i>Vanhanen</i>

SUB 51	<i>Hübner</i>
SUB 52	<i>Stuart, Haenel, Costa, Kristensen Heathcoat-Amory, Liepina, Oleksy, Piks and Hänni, Krasts, d'Oliveira Martins and Lord Tomlinson</i>
SUB 53	<i>Farnleitner</i>
SUB 54	<i>Bonde, Seppänen</i>
SUB 55	<i>Hain</i>
SUB 56	<i>Lamassoure</i>
SUB 57	<i>Muñoz Alonso</i>
SUB 58	<i>Kauppi</i>
SUB 59	<i>Dewael</i>
SUB 60	<i>Hjelm-Wallen, Petersson, Lebkberg, Kvist</i>
SUB 61	<i>Floch</i>
SUB 62	<i>Lequiller</i>
SUB 63	<i>Kaufmann</i>
SUB 64	<i>Costa, d'Oliveira Martins</i>
SUB 65	<i>Azevedo, Nazaré-Pereira</i>
SUB 66	<i>Ernani Lopes, Lobo Antunes</i>
SUB 67	<i>Fischer</i>
SUB 68	<i>The Earl of Stockton</i>
SUB 69	<i>The Earl of Stockton</i>
SUB 70	<i>The Earl of Stockton</i>
SUB 71	<i>The Earl of Stockton</i>
SUB 72	<i>The Earl of Stockton</i>
SUB 73	<i>The Earl of Stockton</i>
SUB 74	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 75	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 76	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 77	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 78	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 79	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 80	<i>Chabert, Dammeyer, Dewael, du Granrut, Martini, Valcarce-Sisó</i>
SUB 81	<i>Dewael</i>
SUB 82	<i>Lenmarker</i>
SUB 83	<i>Svensson</i>