

Mai 2007

**Septième Rapport bi-annuel :**  
**Évolution des procédures et pratiques**  
**de l'Union européenne**  
**relatives au contrôle parlementaire**



Préparé par le Secrétariat de la COSAC et présenté à la  
XXXVII<sup>e</sup> Conférence des organes spécialisés dans les  
affaires communautaires et européennes  
des Parlements de l'Union européenne

13-15 mai 2007  
Berlin

**Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des  
Parlements de l'Union européenne**

**SECRETARIAT DE LA COSAC**

ATR 01 K048, 2, rue d'Ardenne, B-1047 Bruxelles, Belgique  
Courriel : [secretariat@cosac.eu](mailto:secretariat@cosac.eu) | Télécopie : +32 2 230 0234

## Introduction

---

Le septième rapport bi-annuel du Secrétariat de la COSAC est présenté ci-après.

### Rapports bi-annuels de la COSAC

La XXX<sup>e</sup> COSAC a décidé que le Secrétariat de la COSAC produirait deux fois par an des Rapports factuels à publier en amont de chaque Conférence plénière. L'objet de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des pratiques et procédures du contrôle parlementaire au sein de l'Union européenne.

Tous les rapports bi-annuels sont disponibles sur le site de la COSAC :

<http://www.cosac.eu/fr/documents/biannual/>

Les quatre chapitres du présent rapport s'appuient sur les informations fournies par les administrations des parlements nationaux des États membres de l'UE et du Parlement européen. Le Secrétariat de la COSAC leur est reconnaissant d'avoir coopéré à ce projet.

Le **Chapitre premier** dresse un bilan des deux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité engagés par la COSAC. Cette évaluation pourrait ouvrir la voie à des améliorations de la procédure à suivre lors de futurs contrôles.

Le **Chapitre deux** fait état des mesures adoptées par les parlements nationaux en réponse aux documents qui leur ont été directement transmis par la Commission depuis septembre 2006. Il s'intéresse en particulier aux enseignements recueillis par les parlements en ce qui concerne les réactions de la Commission à leurs commentaires.

Le **Chapitre trois** donne un aperçu de l'état des discussions et des derniers développements relatifs au processus constitutionnel afin de préparer les délibérations sur cette question lors de la XXXVII<sup>e</sup> COSAC à Berlin.

Le **Chapitre quatre** fournit des informations de fond au sujet du débat sur le changement et sur la protection du climat, ainsi que sur le rôle de l'Union européenne, un point qui figure également à l'ordre du jour de la XXXVII<sup>e</sup> COSAC à Berlin.

### **Précision au sujet des chiffres**

Sur les 27 États membres de l'Union européenne, 14 ont un parlement monocaméral et 13 un parlement bicaméral. En raison de la coexistence de ces deux systèmes, on dénombre 40 chambres parlementaires nationales dans les 27 États membres.

Bien qu'ils soient dotés d'un système bicaméral, les parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande, de l'Italie, de la Roumanie et de l'Espagne ont renvoyé une réponse unique au questionnaire de la COSAC. Le Secrétariat de la COSAC a reçu des réponses à son questionnaire de tous les parlements nationaux des 27 États membres. Ces réponses sont publiées dans un document annexe consultable sur le site Internet de la COSAC.

## Sommaire

---

- Presque tous les parlements nationaux ont indiqué que les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité engagés par la COSAC ont apporté une valeur ajoutée à la manière dont ils traitent des affaires de l'UE. Dans leur écrasante majorité, ils seraient favorables à la poursuite de deux contrôles par an.
- Le mécanisme de sélection devrait être similaire à celui choisi pour les deux premiers contrôles de subsidiarité et de proportionnalité. En conséquence, la sélection devrait se baser sur le Programme législatif et de travail de la Commission européenne. Vu que ce programme pour 2008 sera très probablement publié après la Conférence de la COSAC à Lisbonne, la décision d'agir ou non et les moyens à mettre en oeuvre devraient aller de pair avec des dispositions procédurales claires.
- Pour une large majorité, les parlements considèrent qu'il est d'une certaine manière nécessaire de clarifier davantage l'interprétation et l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Lors de l'une des prochaines réunions de la COSAC, les Présidences à venir pourraient envisager de soumettre les sujets de la subsidiarité et de la proportionnalité à la discussion. Il s'agirait de parvenir à une meilleure compréhension, d'une part, des deux principes et, d'autre part, de la procédure à suivre entre les parlements nationaux et les Institutions européennes.
- Le nouveau mécanisme par lequel la Commission transmet tous les nouveaux projets et documents de consultation directement aux parlements nationaux puis réagit aux commentaires que ces derniers lui retournent est perçu par un nombre significatif d'entre eux comme générateur d'une plus-value, car il crée soit un cadre spécifique pour un dialogue avec la Commission ou soit parce qu'il influence la manière dont les affaires de l'UE sont traitées.
- Selon les informations disponibles, les parlements nationaux ont envoyé quelque 85 avis à la Commission depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006. La Commission a apporté 39 réponses officielles à ces commentaires.
- Les parlements devraient être encouragés à faire plus largement usage du site IPEX, lequel favorise l'échange d'information interparlementaire et, point éminemment important, de mettre en ligne des résumés de leurs conclusions en anglais et/ou en français.
- Pour l'heure, 18 États membres sur 27 ont ratifié le Traité constitutionnel, du moins au niveau parlementaire, dont 2 d'entre eux par voie référendaire. En France et aux Pays-Bas, les référendums se sont soldés par un résultat négatif. La République tchèque, le Danemark, l'Irlande, la Pologne, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni n'ont pas ratifié le Traité. Le débat sur les suites à donner au processus constitutionnel entrera dans une phase décisive lorsque la Présidence allemande présentera son Rapport au Conseil européen de juin.
- Le changement climatique est devenu une préoccupation publique majeure en Europe. L'UE est résolue à jouer un rôle d'avant-garde dans la lutte contre le changement climatique, notamment en ce qui concerne les pourparlers sur la réglementation climatique internationale qui succédera au Protocole de Kyoto. Le Conseil européen du printemps 2007 est parvenu à un accord portant pour la première fois sur la politique globale de l'UE dans les domaines de la protection du climat et de l'énergie. L'UE s'est engagée à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020, et elle a exprimé sa volonté de relever cet objectif à 30 % si d'autres pays développés suivaient le mouvement. On espère que cet accord se répercutera favorablement sur les pourparlers relatifs à une réglementation de l'après-Kyoto.

# Chapitre 1 : Évaluation des contrôles de subsidiarité et de proportionnalité menés par la COSAC

---

La XXXVI<sup>e</sup> COSAC à Helsinki a suggéré dans ses Conclusions qu'après avoir effectué son second contrôle de subsidiarité et de proportionnalité, la COSAC devrait entreprendre d'évaluer les meilleures pratiques liées aux contrôles ainsi que les modalités selon lesquelles les parlements nationaux peuvent améliorer la coopération à cet égard.

Les deux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité effectués jusqu'ici par la COSAC concernaient une proposition de règlement de la Commission sur le droit applicable et la compétence des juridictions en matière matrimoniale<sup>1</sup> et une proposition de la Commission sur la libéralisation des services postaux.<sup>2</sup> Les résultats respectifs de ces deux contrôles figurent dans un rapport du Secrétariat de la COSAC.<sup>3</sup>

La XXXVI<sup>e</sup> COSAC à Helsinki est parvenue à la conclusion que les parlements jugent utile le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre de la COSAC. Elle a salué les décisions du Conseil européen de juin 2006 ainsi que de la Conférence des présidents de juillet 2006 pour encourager les parlements nationaux à renforcer la coopération dans le contrôle des questions de subsidiarité sous les auspices de la COSAC.

## 1.1. VALEUR AJOUTÉE POUR LA PLUPART DES PARLEMENTS NATIONAUX

Pour la plupart, les parlements nationaux qui ont participé aux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité<sup>4</sup> ont déclaré que cette opération avait apporté une valeur ajoutée à la manière dont ils traitent des affaires européennes.

L'un des effets le plus souvent mentionné concernait la plus forte prise de conscience, de la part des parlementaires nationaux, des questions de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que de l'impact de la législation de l'UE sur les législations nationales en général. Autre point notable, les contrôles ont stimulé un échange de points de vue et de pratiques utiles entre les parlements nationaux.

Pour le Parlement cyprite, il s'agissait de la première expérience concernant le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité, ainsi que d'une précieuse préparation au nouveau rôle de sa commission des affaires européennes depuis l'adhésion du pays à l'UE en 2004. Beaucoup d'autres ont mis à profit ces contrôles pour vérifier l'efficacité et la fiabilité des procédures existantes, la rapidité d'élaboration des commentaires, l'échange d'informations avec leurs gouvernements ainsi que la disponibilité et l'adaptation de leurs équipes et de leurs ressources parlementaires respectives.

De nombreux parlements ont amélioré leurs procédures existantes ou mis en œuvre de nouveaux éléments afin de procéder avec efficacité aux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité proposés par la COSAC. Il s'est agi, dans quelques cas, de procédures spécifiques à la subsidiarité et à la proportionnalité et, dans d'autres cas, du contrôle parlementaire de propositions de l'UE en général. Les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité ont permis, d'une part, d'introduire ces procédures de fonctionnement et, d'autre part, de les tester conjointement.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 399 final.

<sup>2</sup> COM (2006) 594 final.

<sup>3</sup> Cf. le Rapport sur les « questions matrimoniales » : <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning/doc/results/>, et le Rapport sur les « services postaux » : <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning/postal/results/>.

<sup>4</sup> La Roumanie, la Bulgarie, Malte et l'Espagne n'ont pas participé aux deux contrôles.

De nombreux parlements ont ressenti le besoin d'une meilleure coopération interne entre leurs commissions des affaires européennes et la commission spécialisée dans le domaine dont il est question. Même les parlements très expérimentés dans l'examen de propositions législatives de l'UE ont jugé qu'il y avait là une valeur ajoutée.

Important « enseignement », de nombreux parlements n'étaient pas (encore) en mesure de formuler en six semaines une déclaration sur la conformité d'une proposition de la Commission avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. De même, il s'est avéré plus difficile que prévu d'appliquer dans la pratique les principes de subsidiarité et de proportionnalité à un exemple concret d'un texte législatif proposé par la Commission. Ces deux points sont repris plus en détail ci-dessous.

Par ailleurs, il a souvent été relevé qu'il y avait de la marge pour améliorer l'échange d'informations entre les parlements nationaux sur les résultats de leurs procédures de contrôle respectives. Plusieurs parlements ont souligné l'importance d'un recours accru à l'IPEX afin de mieux connaître diverses réactions à une proposition donnée et de comparer différentes procédures et conclusions. Trop peu de documents ont été traduits dans les langues de travail de l'UE et publiés sur le site IPEX. Il a été suggéré que les parlements soient incités à résumer sur IPEX leurs conclusions essentielles en anglais ou en français.

De plus, l'espoir a été formulé de voir évoluer parmi les parlements nationaux une sorte d'« communauté d'esprit » ou de « jurisprudence » sur la subsidiarité et la proportionnalité. Certains parlements escomptent que l'action concertée de plusieurs d'entre eux pourrait avoir un impact sur le contenu des propositions de la Commission européenne.

Même si de nombreux parlements ont indiqué que les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité n'avaient pas notablement contribué à améliorer leur propre système de contrôle, ils ont cependant reconnu qu'effectuer collectivement un certain nombre de contrôles pouvait en soi générer une valeur ajoutée. Seul le *Národná rada* slovaque (Conseil national) a estimé que les contrôles n'apportaient aucun avantage particulier et a déclaré que sa commission des affaires européennes traitait les questions de l'UE de la même manière qu'avant les deux contrôles.

## **1.2 QUELLE INFLUENCE SUR LES PROCÉDURES ?**

Des réponses mitigées ont été données à la question de savoir si les contrôles conjoints de subsidiarité et de proportionnalité avaient effectivement eu un impact sur la procédure suivie par les parlements nationaux pour traiter des affaires de l'UE.

Pour certains parlements, les contrôles étaient une incitation à mettre en œuvre des procédures totalement nouvelles. Le Sénat belge, par exemple, à l'effet de contrôler les affaires de l'UE, a élaboré une nouvelle procédure formelle qui n'existait pas avant les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité engagés par la COSAC. Elle est désormais appliquée à tous les projets d'actes législatifs de l'UE. Le Sénat français a décidé qu'il examinerait toutes les propositions de la Commission envoyées aux parlements nationaux. Il a créé une procédure spécialement adaptée aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'Assemblée nationale française a mis à profit les contrôles ainsi que la nouvelle transmission directe des documents de la Commission européenne pour formaliser ses mécanismes de contrôle de subsidiarité et de proportionnalité.

Dans leur majorité, les parlements ont toutefois déclaré qu'ils avaient appliqué les procédures existantes pour suivre l'action législative de l'UE. D'autres encore ont usé de procédures spécifiques qu'ils avaient introduites dans la perspective de l'entrée en vigueur du projet de Traité constitutionnel, afin d'assurer que les mesures proposées par l'UE étaient conformes

aux principes de subsidiarité et de proportionnalité,. Les contrôles ont donné à la Chambre des représentants belge un nouvel élan, l'incitant à organiser ses procédures de contrôle de manière plus systématique.

Bien qu'appliquant les procédures existantes, les parlements nationaux de la Hongrie et de la Lituanie ont jugé opportun de légèrement adapter leurs procédures dites « normales ». D'autres encore ont élaboré de nouveaux éléments ou ajouté des mécanismes – par exemple, des auditions, des invitations de représentants du gouvernement ou d'experts –, tout en déclarant qu'ils continueraient vraisemblablement à appliquer ces procédures à l'avenir. L'*Eduskunta* finlandais a déclaré qu'en appliquant ses procédures « normales » de contrôle, il mettait davantage l'accent sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité. Au sein du *Folketinget* danois, la commission des affaires de l'UE a organisé des auditions conjointes avec des commissions spécialisées et a décidé de poursuivre cette pratique ultérieurement.

Après avoir testé leurs propres procédures avec les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité de la COSAC, certains parlements évaluent actuellement les enseignements recueillis et envisagent déjà des changements pour l'avenir. Il pourrait éventuellement s'agir non seulement de modifications de règles de procédure interne, mais aussi de changements structurels dans le fonctionnement du parlement. Ainsi, le *Bundestag* allemand, dans l'optique de la subsidiarité et de la proportionnalité, a conclu avec le gouvernement fédéral un accord, d'une part, afin d'améliorer les mécanismes d'information et, d'autre part, afin de renforcer les ressources humaines affectées à cette tâche au sein de l'administration parlementaire.

### 1.3 DE LA QUESTION DES DÉLAIS

La question des délais joue un rôle éminemment important pour tenter d'exercer une influence sur la future législation de l'UE et sur d'autres enjeux. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, stipule que, hormis en cas d'urgence, un délai de six semaines devra s'écouler entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles par la Commission et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour du Conseil pour être adopté.<sup>5</sup> Il s'agit ainsi de donner aux parlements nationaux un minimum de temps pour leur permettre de prendre connaissance d'un projet législatif et éventuellement d'y réagir. Toutefois, le Conseil ne respecte pas toujours ce délai : certains projets d'actes législatifs ont été adoptés en un laps de temps plus court. Mais par ailleurs, sur certains projets législatifs sensibles, des années peuvent parfois s'écouler avant qu'un accord se fasse.

Néanmoins, cette période de six semaines fait partie intégrante des procédures d'adoption du droit primaire de l'UE et peut être considérée comme l'une des rares garanties institutionnelles permettant aux parlements nationaux de contribuer efficacement au processus décisionnel européen. Le Traité constitutionnel prévoit également une période de six semaines pour le « mécanisme d'alerte précoce ».

Pour cette raison, les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité lancés par la COSAC sur le fondement des Traités existants et du Protocole constituaient, entre autres choses, un moyen d'expérimenter l'aptitude des parlements nationaux à effectuer, en six semaines, un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité d'un projet législatif. Si cela n'était pas le cas, il serait possible de les inciter à adapter leurs procédures.

---

<sup>5</sup> Protocole consultable à l'adresse suivante : <http://www.cosac.eu/fr/documents/basic/>.

Ces deux contrôles montrent que, une fois la traduction faite dans toutes les langues de l'UE, seule une minorité de parlements étaient en état de réagir en six semaines à un projet de la Commission.

En demandant aux parlements nationaux s'ils s'estimaient en mesure de réagir à un projet de la Commission dans un délai de six semaines, l'objectif était de savoir s'ils jugeaient important, d'un point de vue politique, d'adapter leurs méthodes internes de travail afin de formuler une réaction à brève échéance.

Une nette majorité de chambres parlementaires ont répondu par l'affirmative. Cependant, la plupart ont fait observer qu'une réaction rapide n'était pas garantie ; la trêve parlementaire pendant les vacances d'été ou d'hiver, un accroissement de la charge de travail liée à l'examen simultané d'un grand nombre de documents figuraient parmi les problèmes mentionnés. De nombreux parlements ont également fait état d'un problème dû à ce que la traduction d'un document ne leur parvenait pas en temps voulu. Un nombre significatif d'entre eux ont répondu sans détours que six semaines ne leur suffisaient pas.

Le *Bundesrat* allemand a réintroduit la procédure de consultation écrite au sein de la chambre pour les Affaires européennes, organe dont les décisions valent celles prises par l'assemblée plénière du *Bundesrat*. Cette innovation est intervenue en 2006, dans le contexte de la réforme du système fédéral allemand, afin de garantir à l'avenir le respect des délais en considération du « système d'alerte précoce ». À l'avenir, il serait possible d'obtenir à court terme un avis du *Bundesrat*, même pendant une trêve parlementaire.

La Chambre des Communes du Royaume-Uni a déclaré qu'elle entendait rendre compte de tous les documents européens dans les meilleurs délais ou du moins en temps utile après leur dépôt pour examen au Parlement britannique. Mais elle a fait observer que la fonction première de la commission était de contrôler l'action du gouvernement britannique au sein du Conseil. Elle ne pourrait donc produire de rapport final sur un document qu'à la condition d'être satisfaite par la position du gouvernement. Une réserve d'examen parlementaire s'applique à l'action ministérielle britannique sur tous les projets d'actes législatifs au sein du Conseil jusqu'à ce que les deux chambres du Parlement aient donné leur feu vert. Ainsi, le Conseil ne devrait pas s'accorder sur un document, tant que les procédures de contrôle n'ont pas été achevées dans les deux chambres du Parlement britannique.

La question n'est donc pas de savoir si les parlements nationaux jugent la période de six semaines suffisante ou trop courte. Il s'agit de savoir s'ils ont la volonté de modifier leurs procédures de manière à se mettre en situation de réagir aux propositions de l'UE pendant un bref laps de temps, indépendamment des trêves parlementaires et autres obstacles.

Pour exercer véritablement une influence sur le processus décisionnel de l'UE, il est suggéré que les parlements nationaux doivent : a) insister pour que le Conseil respecte la période de six semaines prévue par le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ; b) aménager un dispositif pour savoir si une décision rapide du Conseil est prévisible ; c) si tel est le cas, se mettre en situation de réagir à court terme. À défaut de satisfaire à ces conditions, les parlements nationaux risqueraient d'en être réduits à un contrôle *a posteriori* de l'action de leurs gouvernements au sein du Conseil.

Une option possible serait d'adopter des procédures semblables à celles du Parlement britannique, à savoir de généraliser la réserve d'examen parlementaire aux actions des gouvernements nationaux au sein du Conseil. Cela pourrait renforcer la coopération avec les Parlements et les gouvernements en matière européenne, indépendamment des délais fixés. Mais cela peut aussi requérir une modification constitutionnelle dans certains États membres.

#### **1.4 DE LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE CLARIFICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ**

Les deux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité effectués par les parlements nationaux sur la juridiction matrimoniale projetée et sur la proposition de directive dans les services postaux ont démontré que l'interprétation et l'application de ces deux principes variaient considérablement d'un parlement à un autre. Il est apparu que les parlements nationaux n'ont encore développé aucune conception commune sur chacun de ces deux principes.

L'article 5 du Traité instituant la Communauté européenne définit les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Ils sont par ailleurs explicités dans le « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » annexé au Traité d'Amsterdam en 1997 et faisant partie du droit primaire de l'Union européenne.<sup>6</sup>

Le Protocole requiert des organes de la Communauté européenne qu'ils exposent, quel que soit le projet d'acte législatif européen, les motifs sur lequel il repose afin de pouvoir juger du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs.

Ces lignes directrices relativement détaillées ont permis aux parlements nationaux de vérifier qu'une proposition concrète répond aux critères de subsidiarité et de proportionnalité. L'étude menée en préparation du présent Rapport montre que la plupart des parlements jugeaient le Protocole utile pour passer les projets d'actes législatifs de l'UE au crible de la subsidiarité et de la proportionnalité. Toutefois, ils estiment dans leur écrasante majorité qu'il serait utile d'y apporter quelques éclaircissements complémentaires. Seul le *Sejm* polonais est d'avis que le Protocole est suffisamment explicite sur la notion de subsidiarité.

La *Eerste* et la *Tweede Kamer* des Pays-Bas, par exemple, ont estimé que les principes de subsidiarité et de proportionnalité étaient malaisés à différencier. Pour le Parlement italien, il est très difficile de faire la différence entre, d'une part, le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité et, d'autre part, l'examen d'une proposition sur le fond. L'Assemblée nationale française a fait une remarque similaire, en ajoutant que l'application des deux principes revêt un caractère partiellement politique et qu'elle ne peut donc être définie exhaustivement.

La Chambre des représentants belge a l'impression que, de l'avis général des parlements nationaux, la subsidiarité est une notion politique et non pas juridique. Elle demande une approche plus rationnelle ou plus scientifique afin que le principe de subsidiarité soit rendu « opératoire » par un ensemble d'indicateurs. Elle souligne que les contrôles de subsidiarité ne sont pas réductibles à un sentiment politique subjectif, tout en reconnaissant la complexité de tels efforts ; elle fait observer qu'il est impossible de séparer le principe de la subsidiarité avec celui de la proportionnalité et de les considérer indépendamment l'un de l'autre.

Le Sénat tchèque a constaté que le Protocole ne définissait pas suffisamment les points de procédure. À son avis, il serait utile que le Conseil et la Commission européenne passent un accord interinstitutionnel définissant la marche à suivre si un nombre significatif de parlements nationaux exprimait des doutes quant au principe de subsidiarité.

Le Parlement autrichien a fait remarquer que le Traité constitutionnel en projet, bien qu'il définisse une procédure, ne donne aucune information détaillée sur l'interprétation des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

---

<sup>6</sup> Protocole consultable à l'adresse suivante: <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/selected/livre345.html>.

Le Parlement grec a demandé que les projets d'actes législatifs soient assortis de motifs plus détaillés et plus concrets eu égard aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. La Chambre des Lords britannique suggère qu'une future réunion de la COSAC soit l'occasion de débattre collectivement de l'interprétation de ces principes.

Le Sénat français a adopté une position différente, estimant que le Protocole n'était pas très utile et que la définition qu'en donne les Traités est satisfaisante. Il a toutefois exprimé le souhait qu'en examinant des propositions et en dialoguant avec la Commission, des critères d'application plus précis soient définis à l'avenir.

Le *Bundesrat* allemand estime qu'il conviendrait de préciser les dispositions définies dans le Protocole. Eu égard à la réaction de la Commission aux avis des parlements nationaux, il serait très important pour ces derniers d'aborder le processus de contrôle de manière comparable. Les opinions critiques, en particulier, pèseraient d'un plus grand poids si un certain nombre de parlements nationaux exprimaient leurs critiques pour des raisons similaires. Sous ce rapport, des critères de contrôle plus précis constitueraient un véritable pas en avant et l'on pourrait envisager l'élaboration d'un questionnaire pour effectuer des contrôles de subsidiarité. Le *Bundestag* allemand est d'avis qu'une liste de contrôle standard de la subsidiarité et de la proportionnalité ou qu'un aide-mémoire concernant les procédures et les standards de contrôle pourrait être utile.

Il convient en outre de retenir que le Traité constitutionnel, s'il entrait en vigueur, confierait aux parlements nationaux le soin particulier de s'assurer qu'une proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, de faire jouer un mécanisme spécial s'ils découvraient une violation du principe de subsidiarité, mais que ledit Traité ne comporte *aucun* protocole éclaircissant le sens exact de ces principes.

Le principe de subsidiarité a été invoqué à plusieurs reprises par-devant la Cour de justice des Communautés européennes, mais, à ce jour, aucun texte de loi n'a été annulé sur ce fondement. Les parlements nationaux auraient donc une latitude certaine, éventuellement dans le cadre de la COSAC, pour élaborer une conception commune des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Un autre sujet de réflexion aurait trait aux procédures à appliquer pour promouvoir le dialogue entre la Commission et les parlements nationaux sur la question. De plus grands efforts pourraient être demandés à la Commission afin qu'elle explique en quoi ses propositions s'accordent avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

## **1.5. DE L'IMPORTANCE DE LA RÉFÉRENCE AUX FONDEMENTS LÉGAUX**

Aux termes de l'article 5 du Traité instituant la Communauté européenne, le principe de subsidiarité s'applique uniquement dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté. Par conséquent, l'une des premières étapes de l'examen d'une proposition devrait être de se référer au fondement légal sur lequel elle repose, pour ainsi déterminer si elle relève ou non de la compétence exclusive de la Communauté.

De fait, presque tous les parlements nationaux ont déclaré que la vérification du fondement légal faisait partie du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité auquel était généralement soumise une proposition. Pour un grand nombre d'entre eux, cela fait partie intégrante de tout contrôle de subsidiarité et de proportionnalité. La plupart des parlements qui ne vérifiaient pas explicitement le fondement légal ont manifesté leur volonté de procéder à cette vérification à l'avenir.

Il mérite d'être noté que les parlements nationaux, en vérifiant le fondement légal d'un projet d'acte législatif, sont allés au-delà des dispositions du Protocole sur l'application des

principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>7</sup>. Or, en principe, ce Protocole confère aux parlements nationaux uniquement le droit d'émettre un avis relatif au principe de subsidiarité. Comme cela a été suggéré ci-dessus, le contrôle de la subsidiarité ne devrait pas être séparé de la vérification de la compétence communautaire invoquée.

## **1.6. APPEL EN FAVEUR DE LA POURSUITE DES CONTRÔLES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ AU SEIN DE LA COSAC**

Dans leur écrasante majorité, les parlements nationaux se sont montrés favorables à la poursuite des contrôles de subsidiarité et de proportionnalité sous l'égide de la COSAC. Seule exception, les deux Chambres du Parlement slovène ont déclaré n'avoir aucun intérêt particulier pour des contrôles ultérieurs. Le *Bundestag* allemand a déclaré que la décision devait être prise au niveau politique lors de la prochaine Conférence de la COSAC à Berlin. Le *Riksdagen* suédois a répondu que la question n'avait pas encore été débattue au niveau politique au sein du Parlement.

Les deux Chambres italiennes ont exprimé des réserves à l'encontre d'une action collective visant à un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité. Elles ont souligné que chaque Parlement devait procéder aux contrôles suivant ses procédures et son propre agenda. Elles ont néanmoins salué l'occasion de procéder à un échange interparlementaire des opinions et des meilleures pratiques, tout en invitant la COSAC à poursuivre les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité tous les six mois.

Les suggestions concernant le nombre de contrôles à effectuer allaient d'au moins un par an à au moins six par ans. La plupart des parlements jugeaient que deux contrôles par an convenaient – si possible un pour chaque Conférence de la COSAC. La Chambre des Lords britannique a déclaré qu'elle serait satisfaite du nombre de contrôles souhaités par d'autres parlements. Les Chambres des Pays-Bas et le *Seimas* de Lituanie n'ont vu ni la nécessité ni la possibilité de fixer un nombre exact de contrôles à l'avance.

### **1.6.1 Comment sélectionner les propositions sujettes aux contrôles ?**

Dans leur majorité, les Chambres parlementaires ont opté pour la poursuite du processus de sélection sur le modèle éprouvé. La plupart ont déclaré que le Programme législatif et de travail de la Commission européenne serait le fondement convenant le mieux au choix des propositions à soumettre à de futurs contrôles de subsidiarité et de proportionnalité. Nombre d'entre eux ont dit que la procédure devrait rester la même que précédemment.

Le Sénat belge, cependant, a suggéré que le Secrétariat de la COSAC devait procéder à la sélection, en prenant en considération les commentaires des parlements nationaux. Le Sénat français a déclaré qu'il incombait à la Présidence de choisir les propositions.

Un certain nombre de parlements ont évoqué des critères de sélection à suivre par la COSAC. La Chambre des représentants belge souhaite que le processus de sélection soit conduit de telle manière que la plupart des domaines politiques essentiels soient couverts au terme d'une période de deux ans, le but étant d'impliquer autant de commissions spécialisées que possible dans les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Sénat et la Chambre des représentants des Pays-Bas ont souligné que le processus de sélection devait laisser aux parlements nationaux le soin de procéder, à leur convenance, à des contrôles supplémentaires. L'Assemblée nationale française veut avoir la garantie, dès lors que le texte définitif d'un projet est disponible, que soient exclus les projets ne présentant « a priori » aucun problème au vu de la subsidiarité et de la proportionnalité.

---

<sup>7</sup> Protocole consultable à l'adresse suivante: <http://www.cosac.eu/fr/documents/basic/>.

## **1.6.2 Autres initiatives suggérées**

La Chambre des députés tchèque revient sur une déclaration de la Chambre des Communes britannique en réponse au questionnaire relatif au 6<sup>e</sup> Rapport bi-annuel, suggérant que la COSAC pourrait considérer les réponses qui ont été soumises par des parlements nationaux relativement à des projets d'actes législatifs individuels, et les observations faites en retour par la Commission. Au cas où un nombre significatif de délégations de la COSAC considéreraient que les réponses de la Commission aux préoccupations des parlements nationaux étaient inadéquates ou insuffisamment fondées, il serait loisible à la Présidence de proposer une reconduction du débat au sein de la COSAC.<sup>8</sup>

## **1.7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité lancés par la COSAC ne s'effectuent pas « collectivement », et il ne s'agit donc pas de faire de la COSAC un organe institutionnel de plus dans le système de l'UE. La COSAC ne peut pas décider des meilleurs moyens par lesquels un parlement national devrait contrôler l'action de son gouvernement dans le domaine des affaires européennes. Elle a pour objectif de faciliter l'échange d'expériences et des pratiques les meilleures afin d'aider les parlements nationaux à renforcer leurs capacités et leur rôle dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

Bien évidemment, la valeur ajoutée dont il a été fait mention et les « enseignements recueillis » sont largement fonction du degré auquel les parlements respectifs sont actuellement impliqués dans les affaires de l'Union européenne. Néanmoins, les contrôles simultanés de subsidiarité et de proportionnalité ont apporté une valeur ajoutée aux parlements nationaux les moins expérimentés dans le contrôle des mesures de l'UE, mais aussi pour les parlements dotés d'une longue tradition et de procédures plus développées à cet égard.

### **1.7.1 De l'avenir des contrôles de subsidiarité et de proportionnalité**

Sur la foi des réponses émanant d'une écrasante majorité de parlements nationaux, la COSAC devrait poursuivre la mise en œuvre de deux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité par an. De même, les parlements nationaux pourraient être invités à étendre leur contrôle à la question du fondement légal.

Le mécanisme de sélection devrait être similaire à celui des deux premiers contrôles de subsidiarité et de proportionnalité.<sup>9</sup> En conséquence, les projets d'actes législatifs à examiner devraient être choisis à partir du Programme législatif et de travail de la Commission européenne, publié tous les ans à l'automne. Les parlements nationaux seraient invités à indiquer au Secrétariat de la COSAC quelles sont, parmi les mesures annoncées dans ledit Programme, celles qui devraient subir un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité.

Sélectionner des projets sur le fondement des descriptifs extrêmement sommaires du Programme législatif et de travail de la Commission européenne comporte des inconvénients évidents. Par ailleurs, un argument avancé veut que les projets à contrôler couvrent une large gamme de domaines politiques afin d'impliquer un nombre maximum de commissions spécialisées. Toutefois, il pourrait s'avérer difficile d'imaginer un mécanisme garantissant une participation égale et opportune de tous les parlements concernés.

---

<sup>8</sup> Cf. Annexe au 6<sup>e</sup> Rapport bi-annuel de la COSAC : National Parliaments' replies to the questionnaire, novembre 2006, p. 195 <http://www.cosac.eu/fr/documents/biannual/>

<sup>9</sup> Cf. Contributions et conclusions adoptées par la XXXIV<sup>e</sup> COSAC à Londres le 11 octobre 2005 : <http://www.cosac.eu/fr/documents/contributions/>

Il convient de noter que le Programme législatif et de travail pour 2008 sera très probablement publié après la Conférence de la COSAC à Lisbonne, en octobre 2007. Une décision sur l'éventuelle marche à suivre devrait donc aller de pair avec des clarifications de procédure pour les parlements nationaux.

### **1.7.2 Des principes de subsidiarité et de proportionnalité à proprement parler**

Les notions de subsidiarité et de proportionnalité sont sujettes à une forte demande de clarification. Les présidences à venir pourraient envisager de mener un débat sur l'interprétation et l'application de ces principes lors d'une future réunion de la COSAC.

Un tel débat pourrait se focaliser sur deux aspects distincts : d'une part, les parlements débattraient de la substance de ces principes, le but étant de mieux appréhender la subsidiarité et la proportionnalité. D'autre part, ce serait également l'occasion de clarifier la procédure à suivre entre les parlements nationaux et les institutions européennes.

### **1.7.3 De l'échange d'informations et de pratiques éprouvées**

De nombreux parlements ont adapté leurs procédures afin de pouvoir soumettre certaines propositions de la Commission à des contrôles de subsidiarité et de proportionnalité. D'autres encore, en ayant ces principes à l'esprit, ont amélioré leurs procédures générales de contrôle ou envisagent de le faire à l'avenir. Pour nombre de parlements, produire une déclaration sur leur position avant que le Conseil n'ait pris une décision définitive semble soulever une difficulté particulière. Par conséquent, l'échange d'expériences et de pratiques éprouvées n'en est que plus important.

Il est suggéré que les parlements soient encouragés à faire plus amplement usage du site IPEX. Pour faciliter l'échange d'informations, les parlements résumeraient succinctement leurs conclusions essentielles en anglais et/ou en français et les publieraient sur IPEX.

Les projets d'actes législatifs de l'UE doivent-ils être examinés séparément quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ou ce point fait-il partie de la procédure « normale » de contrôle ? C'est à chaque parlement national qu'il appartient de répondre à cette question qui n'entre pas dans le champ de la présente évaluation. Néanmoins, ce point peut intéresser de nombreux parlements, en particulier ceux qui procèdent actuellement à l'adaptation de leurs procédures, et il pourrait se prêter à un échange de pratiques éprouvées.

### **1.7.4 Autres mesures envisageables en matière de subsidiarité et de proportionnalité**

De manière générale, il pourrait être demandé à la Commission de mieux expliquer en quoi ses propositions sont conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Par ailleurs, il peut être intéressant de se demander si la COSAC devrait examiner les observations de la Commission en réponse aux déclarations des parlements nationaux. Ainsi, si un nombre significatif de parlements nationaux considérait que les réponses de la Commission à leurs préoccupations sont inadéquates ou insuffisamment fondées, la Présidence pourrait proposer une reconduction du débat au sein de la COSAC.

## Chapitre 2 : Évaluation de la coopération avec la Commission européenne

---

La coopération et le dialogue entre les parlements nationaux et la Commission européenne ont pris une ampleur nouvelle à la suite de l'initiative officiellement annoncée dans la Communication de la Commission au Conseil européen – « Un Projet pour les Citoyens – Produire des Résultats pour l'Europe » – et datée du 10 mai 2006 (COM(2006) 211 final). Ainsi, la Commission transmettra directement aux parlements nationaux la totalité des nouveaux projets et documents de consultation, les invitant à réagir de sorte à améliorer le processus de formulation des politiques. Dans cette Communication, la Commission s'est par ailleurs engagée à prendre en compte les avis exprimés par les parlements nationaux.

Lors de la XXXVI<sup>e</sup> conférence qui s'est tenue à Helsinki, la COSAC suggérait dans ses Conclusions qu'elle devrait élaborer une évaluation initiale de ce nouveau dialogue entre les parlements nationaux et la Commission. Cette évaluation est basée sur les enseignements recueillis depuis que la Commission a pris l'initiative, effective au 1<sup>er</sup> septembre 2006, de transmettre directement les documents aux parlements nationaux.

### 2.1 VALEUR AJOUTÉE : INFORMATION ET PRISE DE CONSCIENCE ACCRUES

Les parlements considèrent majoritairement que ce nouveau mécanisme a enrichi leur dialogue avec la Commission, en particulier parce qu'il a créé un nouveau canal de communication formelle qui n'existait pas auparavant.

De surcroît, cette initiative a influencé la manière dont un nombre considérable de parlements traitent des affaires européennes. Le *Bundesrat* allemand a mis l'accent sur le fait que, pour la première fois, il a eu la possibilité de s'adresser directement à la Commission et que cela s'est répercuté sur sa procédure de contrôle. Le *Narodno Sabranie* bulgare souligne que ce mode de transmission directe a une répercussion favorable sur son activité de contrôle parce qu'il a en plus pour effet d'inciter les commissions spécialisées à prendre part à cette procédure.

Pour le Sénat français, les deux Chambres du Parlement italien et le *Drzavni Zbor* slovène (Assemblée nationale), l'un des mérites essentiels du nouveau mécanisme est de renforcer chez les parlementaires la prise de conscience des affaires de l'UE. Au sein du Parlement slovène, cela vaut aussi pour les personnels et les services intégrés qui coopèrent dans ce domaine. La *Eerste Kamer* des Pays-Bas (Sénat) voit dans cette procédure un moyen de rendre la Commission encore plus responsable de ses initiatives, ce qui incite la *Eerste Kamer* à s'investir davantage dans le processus législatif européen et qui, comme le souligne le *Seimas* lituanien, constitue aussi une avancée en termes de légitimité.

Au sein du Sénat polonais, la transmission directe permet aux sénateurs d'étudier les propositions avant que la position du gouvernement ne soit connue, même si la commission des affaires de l'UE doit prendre connaissance de la position du gouvernement avant d'émettre un avis. Au Portugal, l'*Assembleia da República* souligne que ce dialogue avec la Commission contribuera aussi à une meilleure compréhension mutuelle entre la Commission et les parlements nationaux.

Certains parlements ne constatent aucun changement d'attitude vis-à-vis des affaires européennes, mais estiment que leur travail est facilité dans la mesure où les documents leur sont transmis à un stade plus précoce qu'auparavant. De même, la *Poslanecká Sněmovna* tchèque (Chambre des députés) et le *Národná Rada* slovaque (Conseil national) considèrent que l'accès aux documents dans les langues nationales a été amélioré.

Cependant, la *Poslanecká Sněmovna* tchèque (Chambre des députés) déclare que le mécanisme actuel ne lui permet pas d'exploiter pleinement le potentiel d'un dialogue direct avec la Commission. Le Sénat tchèque souligne que la valeur ajoutée sera fonction du sérieux avec lequel la Commission européenne prendra en considération les avis exprimés par les parlements nationaux.

Le *Bundestag* allemand considère que, la Commission n'étant pas juridiquement liée par les commentaires émanant des parlements nationaux, c'est avant tout par le truchement du gouvernement national qu'il s'agit de contribuer à la formulation de la politique de l'UE.

En position minoritaire, quelques parlements estiment que ce cadre ne comporte aucune valeur ajoutée pour la bonne raison qu'il ne modifie en rien le fonctionnement de leur système de contrôle. L'*Eduskunta* finlandais a décidé de conserver son système de contrôle constitutionnel garantissant au Parlement finlandais le droit de participer à la préparation des affaires de l'UE au niveau national. Par ailleurs, l'*Eduskunta* doute quelque peu qu'un dialogue institutionnalisé entre la Commission et les parlements nationaux soit compatible avec les structures institutionnelles de l'UE et le rôle constitutionnel des parlements nationaux. Le *Riigikogu* estonien ne voit aucune valeur ajoutée dans cette initiative qui, à son avis, n'a nullement influencé son attitude dans le domaine des affaires européennes.

Même chose en Grande-Bretagne, où la Chambre des Communes ne discerne substantiellement aucune valeur ajoutée et souligne que la fonction première de la commission des affaires européennes est de contrôler l'activité du gouvernement britannique au sein du Conseil. Néanmoins, elle salue la volonté de la Commission d'accepter les commentaires émanant directement des parlements nationaux.

Le *Folketinget* danois estime certes que ce mode de transmission directe n'apporte pas de nouveauté majeure, mais il interprète l'initiative de la Commission comme un signal fort signifiant aux parlements nationaux qu'ils sont considérés comme partie prenante au processus décisionnel de l'UE, point souligné également par le Parlement hongrois.

### **2.1.1 Obtention des informations**

Dans un nombre significatif de cas, les parlements obtiennent les nouvelles informations grâce au nouveau mécanisme, ou peuvent y accéder plus facilement et plus rapidement.

Avant le 1<sup>er</sup> septembre 2006, les Parlements portugais, grec, maltais, cyprite ainsi que le Sénat belge ne recevaient pas toutes les initiatives et propositions de la Commission. D'autres parlements, bien que s'étant auparavant vu transmettre par leurs gouvernements les projets d'actes législatifs, apprécient cette procédure et sont désormais mis également en possession des papiers de discussion et des documents de consultation (Irlande, Hongrie).

Le *Folketinget* danois souligne que les réponses en provenance de la Commission apportent un surplus d'information par rapport à la période antérieure à la mise en place du mécanisme.

De manière très spécifique, le Sénat tchèque fait observer que ce nouveau mécanisme n'apporte aucune valeur ajoutée parce qu'un nombre plus important de documents lui sont directement transmis par le gouvernement tchèque (à savoir les initiatives des États membres concernant les deuxième et troisième piliers de l'UE).

### **2.1.2. Typologie des documents soumis à examen**

Pour la plupart d'entre eux, les parlements nationaux examinent d'ores et déjà ou se proposent d'examiner non seulement les projets d'actes législatifs, mais aussi les documents de consultation, les documents de travail ainsi que les livres verts et blancs. Le Sénat polonais déclare que sa commission des affaires de l'UE s'est en priorité attachée à examiner et à

évaluer les livres verts. Au sein du *Riksdagen* suédois, les commissions ont même l'obligation de rédiger des rapports sur les livres verts et blancs.

### **2.1.3. Modifications de procédure requises ou envisagées avec le nouveau mécanisme**

Dans certains parlements, l'initiative de la Commission a débouché sur certaines modifications – ou considérations – affectant leurs procédures internes en rapport avec la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme. Au Portugal, l'*Assembleia da República* était occupée à élaborer une nouvelle loi relative au contrôle des affaires de l'UE lorsque cette initiative a été annoncée, et les procédures requises ont donc été ancrées dans ladite loi. La même chose est actuellement en cours au sein du *Narodno Sobranie* bulgare.

Au sein du *Saiema* letton, ce nouveau mécanisme a déclenché des discussions au Parlement, au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Justice sur les moyens de mener à bien les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité à l'avenir.

En septembre 2006, le *Bundestag* allemand et le gouvernement allemand ont signé un accord prévoyant d'élargir leur coopération dans les affaires de l'UE et disposant que, dans certaines circonstances, le gouvernement a l'obligation d'émettre au sein du Conseil une réserve d'examen parlementaire, ce qui peut différer les négociations sur les dossiers sous revue jusqu'à ce que le *Bundestag* allemand se soit lui-même prononcé.

L'Assemblée nationale française a également créé une nouvelle procédure. Lorsque la Délégation pour l'Union européenne examine des matières impliquant les notions de subsidiarité et de proportionnalité, elle élabore des avis qu'elle adresse à la présidence de l'Assemblée nationale. Celle-ci les transmet ensuite à la ou aux commissions compétentes qui, à leur tour, ont trois semaines pour faire connaître leur position. En cas de divergence de vue entre la Délégation pour l'Union européenne et la commission spécialisée, c'est l'opinion de cette dernière qui l'emporte.

Le Sénat polonais, l'*Il-Kamra Tad-Deputati* maltais, le *Drzavni Zbor* slovène, le *Bundesrat* allemand et le Parlement cypriste débattent actuellement du système qui conviendrait le mieux au traitement des documents transmis directement.

Le Sénat tchèque évalue actuellement la nécessité de définir des lignes directrices régissant spécifiquement le dialogue avec la Commission européenne. Le *Saiema* letton, de concert avec le ministère des Affaires étrangères, œuvre à la fixation de priorités afin de pouvoir sélectionner les propositions sujettes à contrôle.

## **2.2. LE DIALOGUE AVEC LA COMMISSION**

Dans leur écrasante majorité, les parlements considèrent que la possibilité de s'adresser directement à la Commission est l'une des pièces maîtresses du nouveau mécanisme, puisque cela pourrait renforcer leur participation au processus de formulation de la politique.

### **2.2.1 Transmission des avis à la Commission**

Un nombre significatif de parlements a usé de cette faculté de commenter les propositions de la Commission, non seulement pour les deux projets d'actes législatifs retenus pour les contrôles de subsidiarité et de proportionnalité effectués dans le cadre de la COSAC, mais aussi pour d'autres propositions et documents.<sup>10</sup>

Nonobstant la difficulté à en chiffrer exactement le nombre en raison de la diversité des sources (informations mises en ligne sur le site IPEX, réponses de parlements), environ 85

---

<sup>10</sup> Même si certains parlements ont choisi de ne pas faire parvenir de commentaires sur ces deux contrôles, aucune entorse aux principes de subsidiarité et de proportionnalité n'ayant en effet été constatée.

avis ont été transmis à la Commission par les parlements nationaux depuis la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme.

Lors des contrôles de subsidiarité et de proportionnalité effectués dans le cadre de la COSAC, 16 Chambres ont transmis à la Commission les résultats de leurs examens sur au moins l'une des deux propositions analysées (règlement sur le droit applicable et la compétence des juridictions en matière matrimoniale et Directive relative aux Services postaux).<sup>11</sup>

Pour un nombre significatif d'entre eux, les parlements ont envoyé les conclusions de leur examen non seulement sur ces deux projets, mais ils ont également commenté plusieurs autres propositions. Le Sénat français a communiqué 24 avis à la Commission entre le 1<sup>er</sup> septembre 2006 et le 28 février 2007. Le *Bundesrat* allemand a commenté 9 propositions supplémentaires depuis la mise en place du mécanisme. À ce jour, la Chambre des Lords britannique a envoyé 7 commentaires sur d'autres documents de la Commission et le *Folketinget* danois a réagi à 4 documents. Le Sénat néerlandais a envoyé ses réactions à la Commission sur 3 autres propositions.<sup>12</sup>

L'*Oireachtas* irlandais a envoyé une contribution à propos du Programme d'action de la Commission visant à alléger les charges administratives dans l'UE. Le Sénat polonais a envoyé la position conjointe de ses commissions des affaires de l'UE, de l'agriculture et de l'environnement concernant les taxes anti-dumping provisoires sur les importations de fraises congelées en provenance de Chine, ce qui ne concernait ni la subsidiarité ni la proportionnalité. Enfin, le Sénat tchèque a fait parvenir à la Commission ses commentaires sur le Rapport annuel de la Commission sur les relations avec les parlements nationaux.

Il apparaît ainsi que presque tous les parlements nationaux qui ont envoyé des commentaires à la Commission ne se sont pas limités à des domaines impliquant exclusivement les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Par-delà les projets d'actes législatifs, les commentaires ont porté également sur des documents de consultation ou sur des rapports de la Commission.

Les commentaires ont été envoyés à la Commission par le président du parlement ou de la commission parlementaire, par courrier<sup>13</sup>, par courriel<sup>14</sup> ou par les deux canaux.<sup>15</sup> L'information relative à cette correspondance a été mise en ligne sur IPEX dans la plupart des cas, mais pas systématiquement.

Autre aspect important, ce dialogue avec la Commission a impliqué d'autres acteurs encore. En effet, dans un nombre significatif de cas, les parlements ont notifié leurs commentaires non seulement à la Commission, mais aussi soit au gouvernement<sup>16</sup>, soit à d'autres institutions européennes ou au Secrétariat de la COSAC.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Les Parlements finlandais, italien (*Camera dei Deputati*), slovène, belge (Sénat), danois, letton, portugais, estonien, néerlandais, la Chambre des députés tchèque, d'Allemagne et du Luxembourg, la Chambre des Lords britannique, le Sénat français et l'Assemblée nationale ont communiqué leurs avis sur un seul de ces contrôles.

<sup>12</sup> Pour obtenir des informations exhaustives sur les propositions concernées, prière de consulter le site : <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning/nationalchecks/>

<sup>13</sup> Parlements néerlandais, danois, italien, lituanien, Sénat polonais et *Bundestag* allemand.

<sup>14</sup> Parlements irlandais, luxembourgeois, portugais, Sénat français, Sénat belge et Chambre des députés tchèque.

<sup>15</sup> Chambre des Lords britannique, *Bundesrat* allemand, *Riigikogu* estonien et Sénat tchèque.

<sup>16</sup> Parlements irlandais, français, danois, luxembourgeois, letton, Sénat belge, Chambre des Lords britannique et *Bundesrat* allemand.

<sup>17</sup> Le Sénat néerlandais, le Sénat polonais envoyant ses commentaires au gouvernement et aux députés polonais, le *Bundestag* allemand, l'*Assembleia da República* portugaise, le *Riigikodu* estonien, le *Saiema* letton, les deux Chambres du Parlement tchèque. Le Parlement autrichien, l'Assemblée nationale slovène et la Chambre des représentants cypriste ont envoyé les résultats de leurs contrôles au seul Secrétariat de la COSAC, tandis que la *Camera dei Deputati* italienne n'a communiqué ses commentaires qu'à la seule Commission.

### 2.2.2 Réponses de la Commission

Sur le fondement des éléments contenus dans les réponses des parlements à ce questionnaire, la Commission a renvoyé un total de 39 réponses formelles à propos des commentaires formulés par les parlements depuis le 1<sup>er</sup> septembre.

À ce jour, les parlements suivants ont reçu une réponse de la Commission : Parlement néerlandais (*Eerste Kamer* et *Tweede Kamer*), Sénat français, Sénat belge et Chambre des députés, *Folketinget* danois, Chambre des Lords britannique, *Bundestag* allemand, *Seimas* lituanien, *Bundesrat* allemand ainsi que les deux Chambres du Parlement tchèque.

Certains parlements nationaux tels que le *Bundesrat* allemand, le *Folketinget* danois et le Sénat belge ont estimé que le contenu des réponses de la Commission était satisfaisant, bien que ce dernier ait souligné la nécessité d'attendre d'autres réponses pour juger de leur valeur et de leur qualité véritables.

Le Parlement néerlandais apprécie l'effort entrepris par la Commission pour répondre en substance à ses remarques, tout en étant en désaccord avec certains aspects de la réponse donnée. Le *Bundestag* allemand considère la réponse reçue plutôt comme étant une de préliminaire.

Le Sénat français s'est dans l'ensemble déclaré satisfait des réponses qui ont apporté des précisions et des éclaircissements notables par rapport aux propositions initiales. Néanmoins, les sénateurs ont jugé certaines réponses insuffisamment convaincantes. Le Sénat a donc envoyé des commentaires supplémentaires, tout en demandant à la Commission des réponses plus détaillées, plus concrètes et plus ciblées sur le contenu.

Dans leur majorité, les parlements s'accordent à dire qu'il est encore un peu tôt pour savoir si leurs réponses ont eu ou auront à l'avenir de l'influence sur les décisions politiques prises par la Commission. En effet, à ce jour, il leur est difficile de savoir si elle adapte sa politique, afin de prendre en considération leurs commentaires.

### 2.2.3 Améliorer la coopération avec la Commission

Parmi les parlements qui ont formulé des suggestions concrètes pour améliorer la coopération avec la Commission, une large majorité a souligné que les commentaires envoyés par les parlements nationaux et les réponses retournées par la Commission devraient être regroupés et mis en ligne sur IPEX à des fins de consultation et d'information.

Dans un nombre significatif de cas, les parlements soulignent que la Commission devrait abréger les délais de réponse à leurs commentaires. Le Sénat français estime que ce dialogue n'a d'intérêt que s'il a lieu avant le début des délibérations du Conseil sur les propositions.

Le *Seimas* lituanien plaide pour que la Commission fournisse en temps voulu une traduction de qualité des documents dans toutes les langues officielles. La *Poslanecká Sněmovna* tchèque (Chambre des députés) considère que tout document transmis par la Commission devrait être assorti d'un ensemble d'informations complémentaires et pertinentes, comme, par exemple, l'instigateur du processus et le sujet en question. Elle pense également que le système serait plus performant s'il permettait une communication directe avec la DG de laquelle émane un document donné.

Quelques parlements ont déclaré que le véritable intérêt de ce nouveau mécanisme résidait dans l'effet impulsé par cet influx parlementaire sur le processus de formulation de la politique par la Commission. En ce sens, certains ont suggéré que des rapports d'étape sur ce mécanisme soient rédigés par la Commission. L'*Assembleia da República* portugaise a évoqué le mois de septembre 2007 – soit un an après la mise en place de ce mécanisme – comme une possible échéance pour le premier rapport de ce type.

D'autres parlements ont exposé des moyens extrêmement précis afin de mieux coopérer avec la Commission. Le Parlement néerlandais considère que la Commission pourrait directement transmettre les conclusions de ses réunions hebdomadaires aux parlements nationaux qui, de la sorte, seraient informés à un stade précoce. La Chambre des députés du Luxembourg a proposé que la coopération se concentre sur des questions plus spécifiques telles que la défense, la biotechnologie ou les réseaux d'instituts de recherche.

Enfin, le *Národná Rada* slovaque (Conseil national) pense qu'une procédure uniformisée de transmission de commentaires à la Commission, prévoyant par exemple un genre de document formalisé, serait très utile.

### 2.3. CONCLUSIONS

De l'avis d'un nombre significatif de parlements, le nouveau mécanisme a apporté une valeur ajoutée, soit en délimitant un cadre spécifique de dialogue avec la Commission, soit en influençant la manière dont sont traitées les affaires européennes.

Dans leur écrasante majorité, les parlements ont déclaré qu'il était encore trop tôt pour juger de l'impact réel que ce dialogue aura à l'avenir en fonction de l'attention que la Commission prêtera aux commentaires des parlements nationaux dans la formulation de sa politique.

Certains parlements nationaux, grâce à l'initiative de la Commission, obtiennent des informations plus abondantes ou plus précoces qu'auparavant. Dans de nombreux cas, ce mécanisme a conduit à une modification des procédures parlementaires internes, ou à l'intention de les modifier sous peu. D'après les informations disponibles, les parlements nationaux ont envoyé environ 85 avis à la Commission, laquelle a émis 39 réponses.

Les enseignements recueillis lors des deux contrôles de subsidiarité et de proportionnalité menés dans le cadre de la COSAC ont démontré que la plupart des parlements avaient tendance à n'adresser des commentaires à la Commission que lorsqu'une proposition de la Commission leur paraissait transgresser au moins l'un des deux principes. Cependant, un parlement national peut tout aussi bien communiquer ses réactions à la Commission même si aucune question de subsidiarité ou de proportionnalité n'est mise en jeu. En effet, il serait utile aussi de savoir si les parlements approuvent les propositions de la Commission.

En dehors du champ couvert par les deux contrôles dans le cadre de la COSAC, les parlements nationaux qui ont envoyé des commentaires à la Commission ne les ont pas restreints aux seules questions de proportionnalité et de subsidiarité.

Lors des procédures de contrôle actuelles et à venir, ils seront une écrasante majorité à ne pas se limiter uniquement aux domaines liés à la proportionnalité et à la subsidiarité. Ils réagiront aussi à des documents autres que ceux qui auront été choisis pour les contrôles, comme les documents de consultation ou les rapports de la Commission.

S'agissant des moyens de perfectionner ce dialogue, ils sont une large majorité de parlements nationaux à faire remarquer que leurs commentaires et les réponses données à leurs commentaires par la Commission devraient être regroupés et rendus accessibles pour la consultation et l'information. C'est par l'intermédiaire IPEX, un outil qui n'est pas encore systématiquement utilisé à cette fin, que cela devrait se faire. Autre point souligné, la Commission devrait renvoyer ses réponses dans de plus brefs délais.

Une analyse de la correspondance entre les parlements nationaux et la Commission – pour autant qu'elle ait été mise à la disposition du Secrétariat de la COSAC – montre que la Commission s'est efforcée d'adresser aux parlements des réponses détaillées et personnalisées en réaction à leurs avis. Dans certains cas, elle a même fourni des explications

complémentaires en vue de mieux justifier sa proposition initiale. Néanmoins, aucun cas dans lequel la Commission aurait effectivement amendé l'une de ses propositions de départ n'a encore été signalé.

En guise de conclusion préliminaire qui pourrait par conséquent en être tirée, le nouveau dialogue avec la Commission est un moyen pour elle d'explicitier ses propositions, mais pas encore nécessairement un levier à l'aide duquel les parlements nationaux infléchiraient la position définitive de la Commission.

## Chapitre 3 : situation du débat sur l'avenir de l'Europe

---

Ce chapitre fait le point sur le débat et les derniers développements intervenus dans le cadre du processus de réforme des institutions, afin de préparer les discussions qui se tiendront à ce propos lors de la XXXVII<sup>e</sup> réunion de la COSAC à Berlin.

### 3.1. SITUATION DU PROCESSUS DE RATIFICATION

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été signé à Rome, le 29 octobre 2004. Il était censé entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2006 ou, dans la mesure où tous les États signataires ne l'auraient pas ratifié à cette date, au moment où le dernier État signataire aurait procédé à ladite ratification. Dans une déclaration à l'acte final de la Conférence, les signataires précisent que « si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. »

#### 3.1.1 Ratification par les États membres

À ce jour, 18 des 27 États membres ont ratifié le traité constitutionnel<sup>18</sup>, tout du moins pour ce qui est du volet parlementaire. Pour deux d'entre eux, cette ratification est le résultat d'un référendum. Par contre, les référendums organisés à ce propos en France et aux Pays-Bas ont débouché sur un vote négatif. Quant à la République tchèque, au Danemark, à l'Irlande, à la Pologne, au Portugal, à la Suède et au Royaume-Uni, ils n'ont pas ratifié le Traité.

Le processus de ratification s'est déroulé comme suit :

La Lituanie a été le premier pays à ratifier le texte le 11 novembre 2004 : ont suivi la Hongrie le 20 décembre 2004, la Slovénie le 1<sup>er</sup> février 2005, l'Italie le 6 avril, la Grèce le 19 avril, la Slovaquie le 11 mai, l'Espagne le 19 mai et l'Autriche le 25 mai 2005.

En Allemagne, les deux chambres du Parlement ont approuvé le Traité les 12 et 27 mai 2005. Le processus de ratification n'est cependant pas officiellement conclu, la loi de promulgation n'ayant pas encore été promulguée en raison de recours déposés devant la Cour constitutionnelle.

L'Espagne a organisé un référendum en février 2005. 76 % des électeurs qui se sont exprimés l'ont fait en faveur de la ratification.

La Bulgarie et la Roumanie ont ratifié le Traité les 11 et 17 mai 2005 respectivement, dans le cadre de la ratification du traité d'adhésion à l'Union européenne. Leur adhésion – et, partant, la ratification – a pris cours au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le Traité a été rejeté lors des référendums organisés en France (29 mai 2005) et aux Pays-BAS (1<sup>er</sup> juin 2005). En France, le résultat a été de 55 % de « non » contre 45 % de « oui ». Aux Pays-Bas, le résultat de la consultation a été de 61,8 % pour le « non » contre 38,2 % pour le « oui ». On ne peut dès lors attendre de voir le Traité soumis à la ratification du parlement d'un de ces deux pays, tout au moins sous sa forme actuelle. Aux Pays-Bas, le gouvernement issu des dernières élections a confirmé qu'il n'avait pas l'intention de poursuivre le processus de ratification du texte existant.

---

<sup>18</sup> Pour un tableau sur la situation du processus de ratification:  
<http://www.cosac.eu/fr/info/ratification/ratification/>

Depuis l'échec de ces référendums, sept États membres supplémentaires ont ratifié le texte : la Lettonie le 1<sup>er</sup> juin 2005, Chypre le 30 juin, Malte le 6 juillet et le Luxembourg le 10 juillet, la Belgique le 8 février 2006, l'Estonie le 9 mai et la Finlande en décembre 2006. Le Luxembourg a organisé un référendum le 10 juillet 2005, avec une victoire du « oui » par 56,6 % contre 43,5 %.

### **3.1.2 Réaction au rejet du traité constitutionnel**

Dans une déclaration adoptée lors du Conseil européen du 18 juin 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé que le processus de ratification pouvait se poursuivre et convenu de la prolongation du calendrier prévu à l'origine pour l'entrée en vigueur du Traité. Ils ont décidé d'une « période de réflexion (...) pour permettre un large débat dans chacun de nos pays associant tant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux, que les partis politiques. »

Le Conseil européen de juin 2006 a pour sa part estimé que « parallèlement au processus de ratification en cours, il [était] nécessaire de poursuivre les travaux, en faisant fond sur ce qui [avait] été réalisé depuis juin dernier, avant que des décisions puissent être prises sur l'avenir du traité constitutionnel » et décidé que « la présidence présentera[it] au Conseil européen, au cours du premier semestre de 2007, un rapport se fondant sur des consultations approfondies avec les États membres. Ce rapport devrait faire le point sur l'état des débats relatifs au traité constitutionnel et explorer les évolutions futures possibles ». Il a par ailleurs invité les dirigeants de l'UE à adopter, lors des commémorations du 50<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome, le 25 mars 2007 à Berlin, une « déclaration politique »<sup>19</sup> dans laquelle ils exposeraient les valeurs et les ambitions de l'Europe et confirmeraient leur engagement commun en faveur de la concrétisation de celles-ci.

Le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 a entendu la présidence finlandaise lui faire part de son évaluation des consultations bilatérales menées par ses soins à propos du traité constitutionnel. Ces consultations étaient considérées comme s'inscrivant dans le cadre des travaux préparatoires au rapport que devait présenter la présidence suivante – allemande – en vue d'ouvrir « la voie à la poursuite du processus de réforme ».

Le 26 janvier 2007, des représentants des gouvernements des dix-huit États membres ayant ratifié le Traité se sont réunis à Madrid, en compagnie de représentants des gouvernements irlandais et portugais. Les co-organisateurs de la réunion, Alberto Navarro, secrétaire d'État espagnol aux affaires de l'Union européenne, et Nicolas Schmit, ministre délégué aux affaires étrangères du Luxembourg, ont publié une déclaration dans laquelle ils affirmaient qu'un « accord se limitant à quelques changements institutionnels n'[était] pas suffisant pour répondre aux attentes des citoyens européens » et que l'immigration, la sécurité interne et extérieure et l'énergie constituaient des domaines dans lesquels l'UE devait être investie de pouvoirs.

La déclaration de Berlin, signée le 25 mars 2007, ne renferme aucune référence explicite au traité constitutionnel, mais conclut cependant que « nous partageons l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes renouvées d'ici les élections au Parlement européen de 2009. » Elle reconnaît donc la nécessité de réexaminer les Traités existants et évoque un engagement en termes de calendrier.

## **3.2. CONTRIBUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN**

Le 12 janvier 2005, le Parlement européen a approuvé le traité constitutionnel à une majorité des deux tiers. Dans sa résolution, il saluait le Traité comme « un compromis satisfaisant et

---

<sup>19</sup> [http://www.eu2007.de/fr/About\\_the\\_EU/Constitutional\\_Treaty/BerlinerErklaerung.html](http://www.eu2007.de/fr/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html)

une amélioration considérable par rapport aux Traités existants qui, une fois entré en vigueur, apportera des avantages visibles aux citoyens (ainsi qu'au Parlement européen et aux parlements nationaux, leurs représentations démocratiques), aux États membres (y compris à leurs autorités régionales et locales), au fonctionnement efficace des institutions de l'Union européenne et, partant, à l'Union dans son ensemble. »<sup>20</sup>

Durant la période de réflexion, le PE a adopté de nouvelles résolutions, dans lesquelles il invitait à tirer parti de « la période de réflexion actuelle pour relancer le projet constitutionnel dans le cadre d'un large débat public sur l'avenir de l'intégration européenne » et s'engageait à jouer un rôle moteur dans le dialogue européen, en association avec les parlements nationaux, dans le cadre de réunions revêtant la forme de forums interparlementaires.<sup>21</sup> Mettant en garde contre toute tentative de défaire le compromis global obtenu dans le cadre du traité constitutionnel, il invitait le Conseil européen à passer de la période de réflexion à une période d'analyse allant jusqu'à la mi-2007, en vue d'arriver, pour le second semestre de 2007 au plus tard, à une proposition claire sur la marche à suivre en ce qui concerne le traité constitutionnel.<sup>22</sup>

La commission du Parlement européen en charge des affaires constitutionnelles a contribué à ce dialogue européen par l'envoi de délégations en visite auprès des parlements nationaux et en invitant des membres des gouvernements des États membres. C'est ainsi que, récemment, les membres de cette commission ont eu un échange de vues approfondi avec les ministres des affaires européennes du Luxembourg, d'Espagne et des Pays-Bas et que, le 10 avril de cette année, le président de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale française a présenté ses propositions devant le même organe. La commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a également suggéré la tenue, avant juin 2007, d'une grande audition des organisations de la société civile sur des questions liées au règlement du problème institutionnel.

Le Parlement européen adoptera un avis à propos de la « feuille de route du processus constitutionnel de l'Union » avant la tenue du Conseil européen de juin 2007.<sup>23</sup> Dans leur projet de rapport, Enrique Barón Crespo et Elmar Brok, nommés rapporteurs par la commission, proposent que le Parlement européen « invite le Conseil européen de juin 2007 à prendre les mesures nécessaires en vue de convoquer, dans les plus brefs délais, une conférence intergouvernementale (CIG), dont le mandat clairement établi consistera à parvenir, avant la fin de cette année, à une solution. »

### **3.3. LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DU DEBAT SUR LE FUTUR DE L'UE**

#### **3.3.1 Rencontres parlementaires communes sur le futur de l'Europe**

À ce jour, le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres ont tenu deux rencontres parlementaires communes sur le futur de l'Europe,<sup>24</sup> organisées et dirigées conjointement par le Parlement européen et le parlement de l'État membre assurant la

---

<sup>20</sup> Résolution du 12 janvier 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, JO C 247 E, 6.10.2005, p.88

<sup>21</sup> Résolution du 19 janvier 2006 sur la période de réflexion : structure, sujets et cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne, JO C 287 E, 24.11.2006, p. 306

<sup>22</sup> Résolution du 14 juin 2006 sur les étapes futures de la période de réflexion et d'analyse sur l'avenir de l'Europe, *Textes adoptés*, P6 TA(2006)0263

<sup>23</sup> Projet de rapport en cours d'élaboration au sein de la commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Enrique Barón Crespo et Elmar Brok

<sup>24</sup> Site internet de la rencontre parlementaire commune, reprenant toutes les informations et matériels de référence: <http://www.futureofeurope.europarl.europa.eu/future/cms/lang/fr/pid/86>

présidence tournante de l'UE. Ces rencontres visent à souligner l'importance qu'il y a à doter les discussions sur le futur de l'Europe d'une dimension parlementaire. Coprésidées par les présidents des deux parlements, elles constituent un forum permettant un échange de vues approfondi entre parlementaires, ainsi qu'avec le Conseil de ministres et la Commission européenne, sur des questions liées à l'avenir politique et institutionnel de l'Union européenne. Le chef de gouvernement de l'État membre assurant la présidence de l'UE et le président de la Commission européenne ont pris part aux rencontres organisées jusqu'ici.

En 2006, deux rencontres parlementaires communes sur le futur de l'Europe ont eu lieu à Bruxelles. La rencontre inaugurale, organisée avec le parlement autrichien les 8 et 9 mai 2006, a mis particulièrement l'accent sur des questions telles que celles du rôle de l'Union européenne dans le monde et des frontières de l'UE, de la mondialisation et du modèle économique et social européen, des perspectives qui s'offraient à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que du financement futur de l'Union européenne.

La deuxième rencontre, organisée les 4 et 5 décembre avec le parlement finlandais, s'est attelée à stimuler la participation parlementaire à l'élaboration de stratégies politiques et institutionnelles pour le futur de l'UE. Au terme d'une séance plénière inaugurale, les participants réunis en groupes de travail ont concentré leurs travaux sur trois questions essentielles : le financement futur de l'UE, la politique énergétique et le rôle de l'UE en matière de prévention des conflits. Cette manifestation se voulait aussi une contribution parlementaire aux discussions du Conseil européen des 14 et 15 décembre.

La troisième rencontre parlementaire commune sur le futur de l'Europe, que le Parlement européen organisera avec le Bundestag allemand, aura lieu les 11 et 12 juin. Elle intégrera les derniers développements politiques, tels que la déclaration de Berlin et la volonté déclarée de la présidence allemande de faire adopter une feuille de route des réformes institutionnelles lors du Conseil européen du mois de juin.

### **3.3.1. Autres activités interparlementaires**

Dans le cadre de la célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire de la signature des traités de Rome, le parlement italien a organisé, les 22 et 23 mars 2007, une session extraordinaire, à laquelle ont été conviés les présidents des commissions des affaires européennes des parlements des États membres, du Parlement européen et des parlements des pays candidats.

La rencontre s'est ouverte par un séminaire organisé en coopération avec l'Institut universitaire européen de Florence et intitulé « Que manque-t-il à l'Europe ? ». Y ont pris part 36 délégations, représentant 26 parlements. Le séminaire, subdivisé en trois sessions – politique, économique et sociale –, a été suivi à Rome d'une cérémonie consacrée à « l'Europe politique et son rôle dans le monde », en présence de 40 délégations représentant 31 parlements.

## **3.5. AUTRES PERSPECTIVES**

Une fois que la présidence allemande aura remis son rapport au Conseil européen de juin, le débat sur la poursuite du processus constitutionnel entrera dans une phase décisive. La position adoptée par la présidence allemande – qui est favorable à un règlement de la question avant les élections européennes de 2009 – a ravivé l'intérêt pour la question institutionnelle et replacé le dossier au cœur de l'agenda européen, comme en atteste le nombre croissant des déclarations faites par divers acteurs politiques en vue d'orienter le débat à venir. Cette évolution montre qu'on disposera bientôt d'une image plus précise et plus complète des positions respectives des différents États membres. On peut résumer sommairement les nombreuses options débattues en les classant comme suit :

### **3.5.1 L'option « Traité Plus »**

L'option « Traité Plus » consiste à conserver le texte du Traité tel quel et à l'assortir de protocoles (d'un protocole social, par exemple) ou de déclarations destinées à en interpréter la substance, afin de répondre aux préoccupations exprimées. Cela reviendrait à faire ce qui a été entrepris après les « non » aux référendums danois de 1992 et irlandais de 2001 et éviterait d'exiger des États membres qui ont déjà ratifié le texte de se lancer dans une nouvelle procédure de ratification. Cela impliquerait aussi de soumettre à nouveau aux mêmes électeurs le texte qui a été rejeté lors de consultations populaires dans deux États membres.

### **3.5.2 L'approche « substance »**

Cette approche repose sur l'hypothèse que les États membres ont dégagé un consensus sur les réformes les plus fondamentales contenues dans le texte du traité constitutionnel et vise à identifier les éléments qui font encore l'objet d'un large consensus, afin de rester le plus proche possible du texte original. Elle recèle toutefois le risque d'un détricotage du compromis global et exige un accord préalable assez détaillé à propos des points qui ne devraient pas faire l'objet de nouvelles négociations.

### **3.5.3 L'option « mini-traité » ou « traité fondamental »**

Cette option prévoit l'élaboration d'un texte plus court, qui comprendrait la partie I du Traité actuel et les réformes institutionnelles y afférentes, le texte de la Charte des droits fondamentaux, qui forme la partie II (soit dans son intégralité, soit annexé par le biais d'une clause de référence), et certains éléments des dispositions générales et finales reprises à la partie IV. Ce texte entrerait en vigueur dès que possible, tandis que les éventuelles révisions des politiques de l'Union – partie III du traité constitutionnel – feraient l'objet de négociations parallèles ou ultérieures et entreraient en vigueur plus tard, via peut-être une procédure simplifiée. Cette approche permettrait de tenir compte du fait que nombre des critiques exprimées durant les campagnes ayant précédé les référendums français et néerlandais visaient les politiques de l'UE plutôt que ses institutions ou ses procédures décisionnelles. Elle soulève toutefois des questions délicates quant au rapport entre les quatre parties du traité constitutionnel, qui ont fait l'objet d'un accord global, et quant au maintien (ou à l'abandon) de la structure actuelle de l'Union, fondée sur des « piliers ».

### **3.5.4 Autres options**

Il a également été proposé de procéder au coup par coup et de laisser le soin à un futur traité – ou à une série de traités successifs – de modifier certains éléments des Traités actuels, en vue d'y incorporer des points précis du traité constitutionnel sans procéder à l'intégration des Traités existants au sein d'un seul et même texte. Le choix des points en question pourrait être circonscrit à certaines des réformes institutionnelles au sens strict du terme. La difficulté de cette approche est que les préférences des États membres varient en matière de réforme et que la prédisposition de ceux-ci à accepter certaines réformes dépend des concessions que leurs homologues sont par ailleurs prêts à faire. Les marchandages politiques induits par l'interdépendance entre différents dossiers déboucheraient sur des négociations aussi longues que compliquées.

## Chapitre 4: Changement climatique et protection du climat – une politique de l’UE

---

Depuis la publication, en février 2007, du rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>25</sup> des Nations unies, qui associe clairement le réchauffement climatique croissant aux émissions provoquées par l'activité humaine, la question du changement climatique est devenue une préoccupation publique majeure, si pas *la* préoccupation publique majeure, dans l'Union européenne et à travers le monde.

Une récente enquête Eurobaromètre, publiée en mars 2007, montre que le changement climatique préoccupe les citoyens de l'Union européenne, dans leur écrasante majorité. Les résultats de l'enquête montrent également que les citoyens de l'UE jugent que cette dernière est la mieux placée pour traiter les questions liées au climat et à l'énergie et attendent d'elle qu'elle élabore une politique européenne commune dans ce domaine.

L'UE a placé le changement climatique en bonne place dans son agenda politique depuis le début des années 1990. L'Union étant l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre dans le monde, les dirigeants politiques du continent ont décidé d'assumer une responsabilité particulière dans l'élaboration non seulement d'une politique climatique européenne commune, mais aussi d'une politique mondiale en la matière.

Parmi les exemples les plus récents de l'importance qu'accorde l'UE à la politique de protection du climat, citons la stratégie politique annuelle (SPA) de la Commission pour 2008 et l'agenda de la présidence allemande pour le premier semestre 2007, qui font tous deux de ce dossier une priorité politique majeure. Le Conseil européen du printemps 2007 – qui a permis la conclusion du premier accord global sur l'énergie et la protection du climat – a été qualifié de succès historique. Il convient également de mentionner les discussions politiques en cours à propos de l'inclusion éventuelle d'un chapitre distinct sur le changement climatique dans un futur traité constitutionnel.

La déclaration de Berlin<sup>26</sup> de mars 2007 a permis à l'UE de réaffirmer son rôle moteur dans ce domaine et d'afficher sa détermination à ouvrir la voie en matière de politique énergétique et de protection du climat, pour contribuer à éradiquer la menace que constitue le changement climatique pour la planète.

Le présent chapitre fait le point sur l'évolution et les développements les plus récents dans la politique menée par l'UE en matière de changement climatique et de protection du climat.

### 4.1. CONTEXTE INTERNATIONAL

Au niveau international, la base de la lutte contre le changement climatique est fournie par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)<sup>27</sup> et le protocole de Kyoto<sup>28</sup> à la CCNUCC.

---

<sup>25</sup> Pour une synthèse du rapport publié par le GIEC en février 2007, consulter [http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4\\_SPM\\_Approved\\_05Feb.pdf](http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf). Le 6 avril 2007, le groupe a publié un second rapport, intitulé « Bilan 2007 des changements climatiques : impacts, adaptation et vulnérabilité », dans lequel il confirme l'existence d'une influence directe du changement climatique sur les animaux, les végétaux et l'eau. Pour un résumé du rapport, consulter <http://www.ipcc.ch/SPM13apr07.pdf>.

<sup>26</sup> Pour le texte de la déclaration de Berlin, consulter [http://www.eu2007.de/fr/About\\_the\\_EU/Constitutional\\_Treaty/BerlinerErklaerung.html?](http://www.eu2007.de/fr/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html?)

<sup>27</sup> Pour plus d'informations, consulter le site officiel de la CCNUCC : <http://unfccc.int/2860.php>.

<sup>28</sup> Pour le texte du protocole de Kyoto : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

#### **4.1.1. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)**

Adoptée au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, la CCNUCC est entrée en vigueur en 1994 et a été ratifiée par 189 parties, dont la Communauté européenne. Pour l'essentiel, elle invite les gouvernements à collecter et à partager des informations sur les émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'à mettre en œuvre des stratégies nationales pour faire face à ces émissions et s'adapter aux répercussions attendues des changements climatiques. La CCNUCC repose sur le principe de « responsabilités communes mais différenciées [et des] capacités respectives », qui veut que, si tous les pays ont intérêt à maîtriser les changements climatiques, le monde développé est responsable de la plus grande part de l'accumulation historique des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et devrait donc donner l'exemple en matière de réduction des émissions. La Convention ne fixe toutefois aucune limite contraignante aux quantités de gaz à effet de serre émises par les différentes nations. Ces limites n'ont été définies que plus tard, via le protocole de Kyoto à la CCNUCC.

#### **4.1.2. Le protocole de Kyoto**

Adopté en 1997, le protocole de Kyoto est entré en vigueur en février 2005. En vertu de ce texte, la majorité des nations industrialisées et certaines économies en transition d'Europe centrale ont convenu de réductions juridiquement contraignantes en matière d'émissions de gaz à effet de serre<sup>29</sup>. Ces réductions correspondent à une diminution globale de 5 % au moins par rapport aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008–2012, définie comme étant la première période d'engagement. En cas de non-respect, la partie défaillante est tenue de compenser la différence au cours de la seconde période d'engagement (post-2012), avec une pénalité de 30 %. Les objectifs de Kyoto ne s'appliquent qu'aux pays développés.

Le protocole prévoit la création de trois mécanismes novateurs : le « mécanisme pour un développement propre » (MDP), la « mise en œuvre conjointe » (MOC) et l'« échange international de droits d'émission » (EIDE), en vue de contribuer à restreindre les coûts de la réduction des émissions. Le MDP et la MOC permettent aux nations industrialisées de remplir une partie de leurs engagements en investissant dans des projets de réduction des émissions à l'étranger<sup>30</sup> et de comptabiliser les réductions effectuées comme si elles découlaient de leurs propres engagements. Un quota maximal de droits d'émission (unités de quantité attribuées) est alloué à chaque pays dans le cadre du système EIDE : un pays peut obtenir des unités d'émission supplémentaires en recourant à la MOC et au MDP. De même, les quotas non utilisés peuvent être vendus à des pays ayant besoin de davantage de droits d'émission.

À ce jour, le protocole de Kyoto a été ratifié par 168 pays et la Communauté européenne. Les États-Unis ont signé le protocole, mais ne l'ont pas ratifié et ont finalement dénoncé sa signature ; l'Australie a renoncé à ratifier le protocole. Actuellement, 36 parties sont liées par les objectifs de réduction du protocole.<sup>31</sup>

Lorsqu'en 2002, l'UE a ratifié le protocole, les 15 États membres ont pris l'engagement de réduire leurs émissions cumulées de gaz à effet de serre de 8 % par rapport au niveau de

---

<sup>29</sup> Le protocole de Kyoto porte sur les gaz à effet de serre suivants : dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), méthane, oxyde azoteux, ainsi que les gaz industriels que sont les hydrofluorocarbures, les hydrocarbures perfluorés et l'hexafluorure de soufre.

<sup>30</sup> La MOC vise des projets menés dans d'autres pays industrialisés tenus de remplir des objectifs au titre de Kyoto, tandis que les projets MDP doivent être mis en œuvre dans des pays en développement. Le MDP est d'ores et déjà opérationnel, les crédits pouvant être générés à titre rétroactif depuis l'an 2000 ; la MOC ne sera opérationnelle qu'au début de la première période d'engagement, en 2008.

<sup>31</sup> La Chine et l'Inde ont ratifié le protocole, mais ne ressortissent pas à la catégorie des pays développés et ne sont donc pas liés par les objectifs de réduction du protocole.

1990, année de référence. Cet objectif collectif a été traduit en des objectifs nationaux différents et juridiquement contraignants pour chacun des États membres.<sup>32</sup>

Les 12 États qui ont rejoint l'UE depuis la ratification ne sont pas visés par l'objectif communautaire, mais sont tenus à des objectifs propres (6 % ou 8 %) en vertu du protocole, exception faite de Chypre et de Malte qui ne sont tenus à aucun objectif. Pour la plupart des nouveaux États membres, l'année de référence est souvent située dans les années 1980, période au cours de laquelle les émissions de CO<sub>2</sub> étaient supérieures à leur niveau de 1990.

Les États membres de l'UE sont tenus au respect de leurs objectifs en vertu du droit communautaire. La Commission peut les y contraindre en recourant aux procédures d'infraction prévues par le traité CE.

#### **4.1.3. Action post-2012**

À l'initiative de l'UE et d'autres pays, les discussions sur l'action à mener après 2012 ont été entamées lors de la conférence ministérielle annuelle de la CCNUCC, qui s'est tenue à Montréal en décembre 2005. Ces discussions suivent deux voies parallèles. D'une part, les parties au protocole de Kyoto discutent de nouveaux objectifs d'émission pour les pays industrialisés au cours de la période d'engagement qui débutera en 2012 ; une révision approfondie du protocole est prévue pour 2008. D'autre part, les parties à la CCNUCC, y compris celles qui, comme les États-Unis et l'Australie, n'ont pas adhéré au protocole de Kyoto, mènent un dialogue sur la coopération à long terme pour faire face aux changements climatiques, en privilégiant la coopération technique plutôt qu'un cadre juridique. Ce dialogue devrait s'achever lors de la prochaine réunion ministérielle annuelle de la CCNUCC, programmée en décembre 2007 à Bali. L'UE estime qu'il devrait être suivi de négociations en vue de la conclusion d'un accord mondial détaillé sur l'action à mener après 2012. Pour garantir l'entrée en vigueur d'un nouvel accord dès l'expiration de la première période d'engagement de Kyoto, les négociations devraient être achevées fin 2009 au plus tard.<sup>33</sup>

De même, dans sa stratégie politique annuelle pour 2008<sup>34</sup>, la Commission européenne fait part de sa détermination à obtenir de l'UE et des autres acteurs clés à l'échelle mondiale de nouveaux engagements pour la période post-2012 et relève que la participation de la « Global Climate Policy Alliance », qui vise à susciter l'intérêt des pays en développement pour le changement climatique, sera essentielle pour accroître la participation au régime international qui sera adopté dans ce domaine après 2012.

L'accord relatif à la réduction des gaz à effet de serre conclu lors du Conseil européen du printemps 2007 devrait avoir un effet particulièrement positif sur les négociations internationales : les dirigeants européens ont convenu de réduire les émissions de ces substances d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990 au cours des 13 prochaines années. L'UE a en outre déclaré qu'elle était prête à faire passer ce chiffre à 30 % si d'autres pays développés faisaient de même.

---

<sup>32</sup> Les objectifs nationaux reposent sur un accord de partage de la charge juridiquement contraignant (Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002; texte disponible à l'adresse [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_130/l\\_13020020515fr00010020.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_130/l_13020020515fr00010020.pdf)). Ils vont de moins 27 % (Luxembourg) à plus 27 % (Portugal), en passant par moins 21 % (Danemark, Allemagne), moins 12,5 % (Royaume-Uni), moins 6 % (Pays-Bas), 0 % (Finlande) plus 4 % (Suède) et plus 13 % (Irlande).

<sup>33</sup> Cf. Conseil européen du 9 mars 2007, conclusions de la présidence, par. 29, texte disponible à l'adresse [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf). Il faut également noter que, dans une déclaration bilatérale signée à l'occasion de la visite au Japon du Premier ministre chinois Wen Jiabao le 11 avril 2007, la Chine a pour la première fois fait part de sa volonté de coopérer activement aux négociations en vue d'un accord pour la période post-2012.

<sup>34</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, stratégie politique annuelle 2008, COM (2007) 65 final; texte disponible à l'adresse [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0065fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0065fr01.pdf).

La négociation d'un accord de suivi au protocole de Kyoto sera également évoquée lors du sommet du G8, qui se tiendra à Heiligendamm (Allemagne) du 6 au 8 juin 2007. Réunis en mars 2007, les ministres de l'environnement du G8 ont déjà insisté sur le fait que le processus de négociations mené dans le cadre des Nations unies, à savoir la CCNUCC et le protocole de Kyoto, constitue le forum approprié en vue de la conclusion d'accords futurs sur les mesures à prendre pour protéger le climat à l'échelon international.<sup>35</sup>

## **4.2. ACTION AU NIVEAU DE L'UE**

L'UE a mis sur pied plusieurs politiques en vue de lutter contre les changements climatiques et d'atteindre l'objectif contracté dans le cadre de Kyoto, à savoir une réduction de 8 % de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2010 par rapport au niveau de l'année de référence (1990).

La protection du climat figure en tête des priorités politiques arrêtées dans le cadre du 6<sup>e</sup> programme communautaire d'action pour l'environnement<sup>36</sup> pour la période 2002–2012, ainsi que de la stratégie de développement durable de l'UE<sup>37</sup>, qui remonte à 2001 mais a été adoptée sous une forme nouvelle en 2006. En outre, la protection du climat a été intégrée dans des domaines clés de l'action politique de l'UE, tels que l'agriculture, l'énergie, la politique régionale et la recherche.

Les instruments suivants méritent un examen plus attentif :

### **4.2.1. Système communautaire d'échange des quotas d'émission (SCEQE)**

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE)<sup>38</sup> est devenu opérationnel en janvier 2005; ce système, qui regroupe plusieurs pays et divers secteurs, est le plus grand système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans le monde et concerne jusqu'à 12 000 exploitations, actives soit dans l'industrie, soit dans la production d'électricité et de chaleur<sup>39</sup>, et responsables d'à peu près la moitié des émissions de CO<sub>2</sub> en Europe.

En vertu de ce système, les émissions de CO<sub>2</sub> des installations visées par le SCEQE sont plafonnées dans chacun des États membres, ces derniers distribuant ensuite des permis d'émission aux installations en question en fonction d'un plan national d'allocation (PNA). Chaque installation est tenue de contrôler ses émissions et de restituer au gouvernement, à la fin de l'année, une quantité de quotas égale à ses émissions. Si elle a émis plus de CO<sub>2</sub> que la quantité couverte par les quotas attribués, elle doit acheter des quotas supplémentaires. Si ses émissions sont inférieures aux quotas, elle peut revendre les quotas inutilisés à d'autres installations. Dans la pratique, cela signifie que les installations sont désormais financièrement incitées à réduire leurs émissions.

Ce système est constitué d'une « phase d'échauffement » de 2005 à 2007, suivie de périodes successives de cinq ans, conçues pour coïncider avec le calendrier arrêté en vue du respect du protocole de Kyoto. Si le système actuel ne concerne que les émissions de CO<sub>2</sub>, il est prévu de l'étendre à d'autres gaz à effet de serre et d'autres secteurs (y compris le transport aérien,

<sup>35</sup> Cf. conclusions de la présidence, réunion des ministres de l'environnement, 15-17 mars 2007, Potsdam [http://unfccc.int/files/application/pdf/g-8\\_potsdam\\_conclusion.pdf](http://unfccc.int/files/application/pdf/g-8_potsdam_conclusion.pdf).

<sup>36</sup> Pour consulter le texte du sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », COM (2001) 031 final : [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2001/fr\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2001/fr_501PC0031.pdf)

<sup>37</sup> Pour la version révisée de la stratégie, consulter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st10/st10117.fr06.pdf>.

<sup>38</sup> Le système EMTS repose sur la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

<sup>39</sup> En l'état, le système SCEQE couvre les secteurs industriels suivants : énergie, métaux ferreux, industrie minérale, pâte, papier et carton.

voire même terrestre) au terme de la seconde phase d'échange, en 2012. En décembre 2006, la Commission a adopté une proposition législative portant sur l'inclusion des activités aériennes dans le SCEQE d'ici à 2012.<sup>40</sup>

La Commission procède actuellement à l'évaluation des plans nationaux d'allocation pour la deuxième période d'échange (2008-2012), que les États membres étaient tenus de faire parvenir pour la fin juin 2006. À ce jour, l'évaluation de 19 PNA a été menée à bien<sup>41</sup>. Au vu des décisions adoptées jusqu'à présent par la Commission à propos des PNA, il apparaît clairement que la quantité de quotas communautaires pour la période 2008-2012 sera nettement inférieure à ce qu'elle était au cours de la période 2005-2007. C'est également ce qu'anticipe le marché, où les quotas 2005-2007 s'échangent actuellement à moins d'un euro, tandis que les quotas 2008-2012 atteignent des prix proches des 17 euros.

En octobre 2006, la Commission a publié un rapport sur la situation du SCEQE<sup>42</sup>, dans lequel elle pointait la nécessité d'entamer un processus de réexamen en vue de la troisième période d'échange, qui débutera en 2013. Au rang des thématiques prioritaires de ce réexamen figurent la champ d'application du SCEQE, la poursuite de l'harmonisation et l'amélioration de la prévisibilité en ce qui concerne l'allocation et la mise aux enchères des crédits d'émission. Un groupe de travail<sup>43</sup> mis sur pied dans le cadre du programme européen sur le changement climatique (PECC) soumettra un rapport sur le réexamen du SCEQE d'ici à juin 2007. Sur la base de ce rapport, la Commission a l'intention de présenter, au cours du second semestre 2007, une proposition législative en bonne et due forme à propos du réexamen du SCEQE.

#### **4.2.2. Programme européen sur le changement climatique (PECC)**

En 2000, la Commission a mis en place le programme européen sur le changement climatique (PECC)<sup>44</sup>, qui constitue le principal instrument dont elle dispose pour débattre et préparer l'évolution future de la politique de l'UE en matière de climat. Sous l'égide de ce programme, la Commission, les États membres et les parties concernées ont élaboré et mis en œuvre diverses mesures présentant un bon rapport coût-efficacité en vue de réduire les émissions. Ces mesures comprennent des initiatives législatives visant à promouvoir, entre autres, les sources d'énergie renouvelables, le recours aux biocarburants, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, un accord volontaire avec les fabricants automobiles en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et, enfin et surtout, le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Un deuxième programme européen sur le changement climatique (PECC II) a été lancé en octobre 2005 en vue d'identifier d'autres mesures de réduction présentant un bon rapport coût-efficacité d'ici à 2012 et au-delà de cette date. Le PECC II met notamment l'accent sur l'élaboration d'un cadre législatif permettant de recourir sans crainte pour l'environnement aux technologies de capture et de stockage

---

<sup>40</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, COM (2006) 818 final, texte disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation\\_ets\\_com\\_2006\\_818-21273\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation_ets_com_2006_818-21273_fr.pdf).

<sup>41</sup> Les projets de PNA 2008-2012 doivent encore être évalués pour les États membres suivants : Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Italie, Portugal et Roumanie.

<sup>42</sup> Pour le texte de la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Création d'un marché mondial du carbone, rapport en vertu de l'article 30 de la directive 2003/87/CEE », COM (2006), 676 final, consulter l'adresse [http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com2006\\_676final\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com2006_676final_fr.pdf).

<sup>43</sup> Le groupe de travail sur le réexamen du SCEQE est constitué de représentants des États membres, de l'industrie et des ONG, ainsi que d'universitaires et de chercheurs.

<sup>44</sup> Pour le texte de la communication de la Commission sur la mise en œuvre de la première étape du programme européen sur le changement climatique, COM (2001) 580 final, consulter l'adresse [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0580fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0580fr01.pdf).

géologiques du carbone, ainsi que sur l'inclusion du secteur des transports dans le SCEQE, et a aussi pour objectif d'élaborer des stratégies d'adaptation au changement climatique et de réexaminer le système communautaire d'échange de quotas d'émission.

### **4.2.3. Train de mesures global Énergie-changement climatique**

En janvier 2007, la Commission a proposé un train de mesures intégré destiné à mettre en place une nouvelle politique énergétique pour l'Europe en vue de renforcer la lutte contre le changement climatique, la sécurité énergétique et la compétitivité de l'UE. Ce train de mesures consiste en deux communications de la Commission intitulées « Une politique de l'énergie pour l'Europe »<sup>45</sup> et « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius - Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà »<sup>46 47</sup>.

#### *4.2.3.1 Une politique de l'énergie pour l'Europe/Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius*

Le train de mesures énonce un ensemble d'objectifs ambitieux à remplir d'ici à 2020 : amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique<sup>48</sup>, augmentation de 20 % de la part de marché des sources d'énergie renouvelables et augmentation de 10 % de la part des biocarburants dans les carburants utilisés dans le secteur des transports. En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, la Commission a proposé, dans le cadre d'un nouvel accord mondial visant à éviter que le changement climatique n'atteigne un niveau dangereux, que les pays développés réduisent de 30 % en moyenne leurs émissions par rapport aux niveaux de 1990. À titre de première mesure concrète dans cette direction, l'UE prendrait l'engagement ferme et unilatéral de réduire ses émissions de 20 % au moins avant même la conclusion d'un tel accord. On s'attellerait par ailleurs à lutter contre le déboisement, à achever le marché intérieur du gaz et de l'énergie, à développer une politique énergétique extérieure commune et à mettre sur pied un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques, destiné à concentrer les efforts de recherche et de développement sur les technologies à faible intensité en carbone.

Le Conseil européen du 9 mars 2007 a largement appuyé les propositions avancées par la Commission en matière d'énergie et de changement climatique. Les dirigeants européens ont souligné qu'il importait de limiter l'augmentation moyenne des températures mondiales à 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux pré-industriels. Par ailleurs, ils se sont donnés pour objectif ferme de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE d'ici à 2020 et ont souligné qu'ils étaient prêts à rehausser cet objectif jusqu'à 30 % si d'autres pays développés prenaient des engagements similaires. Dans ses conclusions, la présidence invite par ailleurs les pays développés à réduire leurs émissions de 60 à 80 % d'ici à 2050 par

---

<sup>45</sup> Pour le texte de la communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen – « une politique de l'énergie pour l'Europe », COM (2007), 001 final consulter l'adresse [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0001fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0001fr01.pdf)

<sup>46</sup> Pour le texte de la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius - Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà », COM (2007) 002 final consulter l'adresse [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0002fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0002fr01.pdf)

<sup>47</sup> Le train de mesures Énergie est basé sur le Livre vert « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable », COM (2006) 105 final de mars 2006 ; texte disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_document\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_fr.pdf). En mars 2006, le Livre vert a reçu le soutien du Conseil, qui a explicitement appelé de ses vœux le développement d'une politique de l'énergie pour l'Europe et salué la proposition de la Commission de présenter au Conseil et au Parlement européen, à partir de 2007, des analyses stratégiques périodiques de la politique énergétique de l'UE.

<sup>48</sup> Voir aussi « Communication de la Commission – Plan d'action pour l'efficacité énergétique – Réaliser le potentiel », COM (2006) 545 final, dont l'objectif global est d'esquisser un cadre cohérent de politiques et de mesures susceptibles de réaliser une bonne part des 20 % de réduction de la consommation énergétique primaire de l'UE d'ici à 2020. Pour le texte du plan d'action, consulter [http://ec.europa.eu/energy/action\\_plan\\_energy\\_efficiency/doc/com\\_2006\\_0545\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/doc/com_2006_0545_fr.pdf).

rapport à 1990.<sup>49</sup> De surcroît, les dirigeants ont fixé un objectif global contraignant visant à atteindre 20 % de sources d'énergie renouvelables d'ici à 2020 (contre 6,5 % actuellement), ainsi qu'un objectif minimal contraignant de 10 % de biocarburants dans la consommation globale d'essence et de diesel dans les transports d'ici à 2020. Ils ont par ailleurs adopté un plan d'action pour l'énergie pour la période 2007-2008, qui met principalement l'accent sur le marché intérieur du gaz et de l'électricité, la sécurité d'approvisionnement, le développement d'une politique énergétique internationale, ainsi que sur l'efficacité énergétique<sup>50</sup> et les énergies renouvelables.

Pour mettre en œuvre le train de mesures, la Commission négociera avec chaque État membre à propos de ses émissions et de son mix énergétique. Les projets d'arrêtés d'application devraient être présentés avant la fin 2007. À cet égard, le fait qu'en vertu des Traités en vigueur, la Commission ne dispose d'aucune compétence spécifique (contrairement à ce que lui octroie le traité constitutionnel) pourrait se révéler problématique.

#### *4.2.3.2 Réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules commerciaux légers et des voitures particulières*

Le 7 février 2007, la Commission a également adopté une communication traçant les grandes lignes d'une nouvelle stratégie globale destinée à réduire les émissions de dioxyde de carbone des voitures et camionnettes neuves vendues dans l'Union européenne.<sup>51</sup> Cette nouvelle stratégie, conjuguée à une révision des normes communautaires de qualités de carburants proposée le 31 janvier 2007, souligne la détermination de la Commission à ce que l'UE respecte ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre du protocole de Kyoto et au-delà. Elle est conçue pour que l'UE puisse atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé depuis longtemps de limiter à 120 g par km les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> d'ici à 2012 – ce qui représente une diminution de 25 % par rapport aux niveaux actuels. La stratégie révisée vise à garantir aux conducteurs des économies substantielles de carburants en améliorant la qualité de ces derniers. Pour encourager l'industrie automobile à miser sur l'efficacité des carburants plutôt que sur la taille et la puissance pour surclasser la concurrence, la Commission a invité les constructeurs à signer un code européen de bonne conduite en matière de marketing et de publicité automobile.

La Commission proposera un cadre législatif destiné à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures et camionnettes neuves à la fin 2007 ou à la mi-2008 au plus tard.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Le 13 mars 2007, le gouvernement britannique a publié un projet de loi sur le changement climatique, qui a pour objet la mise en place d'un cadre destiné à parvenir à la réduction obligatoire de 60 % des émissions de carbone du pays d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, assortie d'un objectif intermédiaire de 26 à 32 % d'ici à 2020. Si ce projet est approuvé, le Royaume-Uni pourrait devenir le premier pays à inscrire dans la loi un objectif de réduction des émissions d'une telle ampleur et à si long terme. Le projet de loi doit être examiné par une commission mixte des deux chambres du parlement, qui a été invitée à rendre ses conclusions avant le 25 juillet 2007.

<sup>50</sup> L'efficacité énergétique, notamment en ce qui concerne la durabilité dans les transports et le bâtiment et les combustibles fossiles propres, sera également à l'ordre du jour du sommet du G8 de Heiligendamm de juin 2007.

<sup>51</sup> Pour le texte de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures et véhicules commerciaux légers, COM (2007) 19 final, consulter l'adresse [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0019fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0019fr01.pdf).

<sup>52</sup> La stratégie communautaire actuelle de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par les véhicules automobiles repose sur des engagements volontaires des constructeurs, l'information des consommateurs (étiquetage des véhicules) et des mesures fiscales destinées à encourager l'achat de véhicules plus économes en carburant. Au titre des engagements volontaires, les constructeurs européens ont déclaré qu'ils réduiraient les émissions moyennes de leurs véhicules neufs à 140 g CO<sub>2</sub>/km d'ici à 2008, les fabricants japonais et coréens ayant pris un engagement similaire pour 2009. Toutefois, la stratégie n'a engendré que des progrès modestes sur la voie de l'objectif de 120g CO<sub>2</sub>/km d'ici à 2012 : entre 1995 et 2004, les émissions moyennes des véhicules neufs vendus dans l'UE-15 sont passées de 186g CO<sub>2</sub>/km à 163g CO<sub>2</sub>/km.

#### 4.2.3.3. Instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes

Pour aller plus loin, la Commission a adopté, le 28 mars 2007, un Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes.<sup>53</sup> Ces instruments s'étant révélés peu coûteux et efficaces en vue d'atteindre des objectifs politiques, le document entend stimuler un large débat public sur l'utilisation plus large et plus efficace qu'on pourrait faire de la fiscalité, de l'échange des droits d'émission et d'autres instruments fondés sur le marché à des fins de politique environnementale et énergétique à l'échelon communautaire et national. Le Livre vert aborde ainsi un large éventail de domaines dans lesquels les instruments fondés sur le marché – pour l'essentiel, les taxes et les droits d'échange d'émissions – pourraient faire l'objet d'une promotion plus poussée. Il s'agit notamment de l'utilisation de l'énergie, de l'impact des transports sur l'environnement et d'autres domaines spécifiques de la politique environnementale, tels que la gestion durable de l'eau, la gestion des déchets, la protection de la biodiversité et la lutte contre la pollution atmosphérique. Un accent tout particulier est mis sur les voies susceptibles de faire de la directive sur la taxation de l'énergie<sup>54</sup> un outil plus directement utile à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière d'énergie et d'environnement.

Selon une évaluation d'impact menée par la Commission au sujet de sa politique climatique, les actions prévues pour lutter contre le changement climatique sont entièrement compatibles avec une croissance économique durable. Les investissements dans une économie à faible intensité en carbone absorberaient environ 0,5 % du PIB mondial total sur la période 2013-2030, ce qui entraînerait une réduction de la croissance du PIB d'à peine 0,19 % par an jusqu'en 2030, soit à peine une fraction de la croissance annuelle attendue de 2,8 %. Selon l'analyse de la Commission, le coût de l'inaction pourrait par contre atteindre 20 % du PIB.<sup>55</sup>

### 4.3. DIMENSION PARLEMENTAIRE

En avril 2007, le Parlement européen<sup>56</sup> a décidé de mettre en place une commission temporaire sur le changement climatique, chargée de soumettre des propositions à propos de la future politique intégrée de l'UE en matière de changement climatique et de coordonner le point de vue du Parlement européen dans l'optique des négociations sur un cadre international de la politique climatique post-2012. Pour ce faire, la commission a pour mandat d'analyser et d'évaluer les éléments les plus récents attestant du changement climatique et de livrer son analyse des évolutions nouvelles et potentielles dans le domaine de la lutte contre ce phénomène, ainsi que de la mise en œuvre du droit communautaire dans le domaine de la protection du climat. Cette commission temporaire est mise en place pour une durée de douze mois à compter de mai 2007 : au terme de cette période, elle présentera au Parlement européen un rapport, assorti – le cas échéant – de recommandations à propos des mesures et initiatives supplémentaires qu'il conviendrait de prendre.

---

<sup>53</sup> Pour le texte du Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, COM (2007), 140 final, consulter l'adresse [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0140fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0140fr01.pdf).

<sup>54</sup> La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité met en place un système de taux planchers pour la taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

<sup>55</sup> Document de travail des services de la Commission, accompagnant la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions - « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius - Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà/évaluation d'impact, SEC(2007) 8, disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future\\_action/ia\\_sec\\_7\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/ia_sec_7_fr.pdf).

<sup>56</sup> À ce sujet, consulter également la résolution du Parlement européen sur le changement climatique du 18 janvier 2007, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0038+0+DOC+XML+V0//FR>.

Changement climatique et protection du climat ont également fait l'objet d'importantes discussions au niveau interparlementaire. La protection du climat fut l'un des principaux sujets évoqués dans le contexte d'une discussion relative à une politique énergétique européenne commune lors de la troisième rencontre parlementaire commune sur la stratégie de Lisbonne, organisée par le Parlement européen et la présidence allemande à Bruxelles en février 2007. Plusieurs délégués ont fait part de leur volonté d'aboutir à un marché intérieur de l'énergie efficace et de redoubler d'efforts pour lutter contre le changement climatique au niveau européen et international. Dans ce contexte, de nombreux délégués ont fait part de leur soutien aux propositions avancées par la Commission, dans son train de mesures global sur l'énergie et le changement climatique, en matière de réduction des émissions, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

Une rencontre parlementaire commune sur le changement climatique se déroulera au cours de la présidence portugaise, au second semestre 2007. Elle sera organisée conjointement par le Parlement européen et la *Assembleia da Republica* portugaise.

Par ailleurs, le *Riksdagen* suédois prévoit une réunion des responsables parlementaires en charge des questions touchant au changement climatique et à l'énergie. Cette réunion, à laquelle devraient assister des représentants de la Commission et du Conseil, se tiendra à Stockholm le 1<sup>er</sup> juin 2007.