

Avis de la Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité en ce qui concerne l'examen parlementaire des projets d'actes législatifs européens

Table des matières

1. Avant-propos

- 1.1. Convention européenne
- 1.2. Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

2. Mandat et méthode de travail de la commission mixte

- 2.1. Mandat
- 2.2. Méthode de travail
 - 2.2.1. Au plan national
 - 2.2.2. Au plan international

3. Analyse des protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que des compétences de l'Union

- 3.1. Introduction
- 3.2. Analyse des protocoles: les règles de procédure régissant le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

4. Avis de la commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

- 4.1. Introduction
- 4.2. Avis sur les protocoles
- 4.3. Organisation du contrôle de la subsidiarité
- 4.4. Transparence
- 4.5. Composition de la commission
- 4.6. Fréquence des réunions
- 4.7. Support
- 4.8. Procédure du carton rouge
- 4.9. Coopération avec d'autres parlements nationaux
- 4.10. Quelques remarques pour conclure
- 4.11. Exercice du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

Annexe **Questionnaire destinés aux parlements nationaux des États membres de l'Union européenne**

1. Avant-propos

1.1 Convention européenne

Lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 2001 à Laeken, le Conseil européen a constaté que l'Union européenne devait de toute urgence procéder à une révision approfondie de ses structures en raison de l'élargissement prochain de l'Union à 25 États membres. Les efforts déployés auparavant avaient donné peu de résultats. C'est ainsi que l'on a envisagé une méthode de travail autre que la méthodologie habituellement suivie pour la révision des traités. Cette nouvelle méthode a pris la forme d'une Convention européenne, c'est-à-dire un organe consultatif ouvert, composé de membres des parlements nationaux et du Parlement européen, de représentants de la Commission européenne et des gouvernements nationaux. Il existait déjà une certaine expérience de cette méthode, qui avait été utilisée pour la rédaction de la Charte des droits fondamentaux. L'une des missions confiées à la Convention consistait à élaborer des propositions visant à rapprocher les citoyens du projet européen et des institutions européennes. La Convention a rendu sa copie le 10 juillet 2003. Sur la base de ce texte, les chefs d'État et de gouvernement ont ensuite mené des négociations et la Conférence intergouvernementale est parvenue, le 18 juin 2004, à un accord sur un traité établissant une Constitution pour l'Europe, ci-après dénommée «*Constitution pour l'Europe*».

Au cours des travaux de la Convention, s'est notamment posée la question de savoir comment rapprocher les citoyens des institutions européennes et comment renforcer l'aspect démocratique de l'UE. De l'avis de la Convention, les parlements nationaux auraient un grand rôle à jouer à cet égard. Dans le projet de Constitution pour l'Europe, la Convention a proposé de renforcer le rôle des parlements nationaux et d'améliorer l'application et le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces propositions se sont traduites par deux protocoles joints au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il s'agit:

- du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et
- du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Dans ces deux textes, les parlements des États membres de l'Union européenne sont, pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, officiellement impliqués dans le processus législatif européen. Cette participation porte (exclusivement) sur le contrôle du respect par les projets d'actes législatifs européens des principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est ce que l'on appelle le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité.

1.2 Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

Lors de la phase finale des travaux de la Convention européenne, la commission des affaires étrangères de la Deuxième Chambre et les commissions Instances de coopération européenne et Affaires étrangères ainsi que la commission spéciale chargée du Conseil JAI de la Première Chambre ont organisé, le 10 juin 2003, une rencontre commune et simultanée avec le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et le secrétaire d'État aux affaires étrangères¹. Lors de cette concertation, M. Van Dijk, membre de la Deuxième Chambre, a présenté une motion

¹ Il s'agissait officiellement d'une concertation simultanée de la commission permanente des affaires européennes de la Deuxième Chambre et d'une concertation publique des commissions des instances de coopération européenne et des affaires étrangères ainsi que de la commission spéciale sur le Conseil JAI de la Première Chambre avec les personnalités susvisées.

(28473, 13) et une motion similaire (28473, 158g) a été annoncée par M. Van de Beeten, membre de la Première Chambre. Cette motion a été présentée lors de la séance plénière de la Première Chambre le 17 juin 2003. Les deux motions appellent les présidents des deux Chambres à mettre en place une commission mixte. Elles considèrent que les propositions avancées par la Convention en ce qui concerne le renforcement du rôle des parlements nationaux, dans le cadre du contrôle de l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité, requièrent une révision approfondie du mode de fonctionnement des deux Chambres des États-Généraux (Parlement néerlandais). Pour ce faire, une modification de la Constitution n'est pas exclue d'emblée. La commission à instituer devrait présenter des propositions sur les modifications nécessaires et souhaitables du fonctionnement du parlement. Les deux motions ont été adoptées par chacune des chambres à l'unanimité des voix.

La commission mixte a été mise en place le 18 novembre 2003 et se nomme «Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit» (Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité), ci-après désignée sous le nom de «commission mixte». La commission est paritaire et se compose des membres suivants des Première et Deuxième Chambres:

Dr. J.J. van Dijk (président)	Deuxième Chambre
Prof. E.C.M. Jurgens (vice-président)	Première Chambre
Me J.C. van Baalen	Deuxième Chambre
Me A. Broekers-Knol	Première Chambre
M. E.P. van Heemst	Deuxième Chambre
Me L.W.S.A.L.B. van der Laan	Deuxième Chambre
Dr P.H.R.M. van der Linden	Première Chambre
Dr A.A.G.M. van Raak	Première Chambre

Greffiers:

Me W.A.J.M. van Dooren	Première Chambre
M. F.H. Mittendorff	Deuxième Chambre

Le chapitre 2 analyse la méthode de travail de la commission mixte. Le chapitre 3 examine le contenu des deux protocoles. Sur la base du contenu des protocoles, le chapitre 4 présente une proposition concernant la manière dont le parlement néerlandais pourrait contrôler l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. Mandat et méthode de travail de la commission mixte

2.1 Mandat

La commission mixte s'est fixé la mission suivante:

- élaborer des propositions afin que le parlement néerlandais puisse mieux s'acquitter de son travail de contrôle. La légitimité démocratique des institutions européennes et, en particulier du Conseil de ministres, s'en trouvera renforcée;
- présenter des propositions concrètes afin que le parlement néerlandais soit prêt à appliquer les deux protocoles dès la ratification du traité.

2.2 Méthode de travail

Au cours de ses travaux, la commission a suivi une voie nationale et internationale. Ces deux voies sont décrites ci-dessous.

2.2.1 Au plan national

Au plan national, trois lignes d'action ont été suivies.

- Tout d'abord, la commission s'est engagée dans une discussion interne sur la base d'un questionnaire élaboré par elle. (Ce questionnaire est joint en *annexe 1* au présent avis.)
- Ensuite, la commission a demandé l'avis de plusieurs professeurs, MM. C.A.J.M. Kortmann, M.P.C.M. Van Schendelen et L.A. Geelhoed. (Ces avis sont joints en *annexes 2a, 2b et 2c* au présent avis).
- Enfin, le 11 mai 2004, la commission a organisé une rencontre avec la société civile. Les organisations suivantes ont participé à cette audition publique: IPO-VNG, Europa decentraal, CNV, VNO/NCM, Vrije Universiteit, Université d'Amsterdam, Université de Maastricht, Université de Leiden, Académie royale néerlandaise des sciences, HBO-Raad, Stichting Natuur en Milieu. Le compte rendu de la réunion est joint en *annexe 3* au présent avis.

2.2.2 Au plan international

Au plan international, une enquête a été menée auprès des 25 parlements des États membres et des pays (alors encore) candidats à l'Union européenne. Cette enquête s'appuyait sur un questionnaire élaboré par la commission mixte, qui a été envoyé aux différents parlements par l'intermédiaire de l'European Centre for Parliamentarian Research and Development (ECPRD). Les parlements étaient invités à décrire l'état actuel du contrôle parlementaire sur l'application du principe de subsidiarité. Par ailleurs, des questions concernaient également la forme que devrait revêtir le contrôle futur. Dix-huit États membres ont répondu à l'enquête. (Le questionnaire et la synthèse des résultats de l'enquête sont joints en *annexe 4* au présent avis).

3. Analyse des protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que des compétences de l'Union

3.1 Introduction

L'article 5 du traité actuel instituant la Communauté européenne décrit comme suit le principe de subsidiarité:

PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPES

Article 5

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

La *Constitution pour l'Europe* décrit les compétences de l'Union dans sa partie I, Titre III. Les principes fondamentaux sont repris à l'article I-11 et se lisent comme suit (version CIG87/04 du 6 août 2004).

TITRE III - LES COMPÉTENCES DE L'UNION

ARTICLE I-11

Principes fondamentaux

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
2. En vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans la Constitution pour atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux États membres.
3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

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

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

Dans les faits, la *Constitution pour l'Europe* ne modifie pas le contrôle de la subsidiarité tel qu'il existe déjà, bien qu'elle adopte une formulation légèrement différente et ajoute un critère supplémentaire pour l'exercice du contrôle de la proportionnalité.

Les deux protocoles suivants, joints à la *Constitution pour l'Europe*, complètent le dispositif (version CIG 87/04 add. 1).

1. PROTOCOLE SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

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

DÉSIREUSES d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs européens ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique:

TITRE I - INFORMATIONS DESTINÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX

ARTICLE 1

Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

ARTICLE 2

Les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux. Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif européen», les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen. Les projets d'actes législatifs européens émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil. Les projets d'actes législatifs européens émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux. Les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

ARTICLE 3

Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif européen avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

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

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

ARTICLE 4

Un délai de six semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif européen est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à

l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces six semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif européen à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

ARTICLE 5

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs européens, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

ARTICLE 6

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article I-444, paragraphe 1 ou 2, de la Constitution, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision européenne ne soit adoptée.

ARTICLE 7

La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

ARTICLE 8

Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

TITRE II – COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

ARTICLE 9

Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

ARTICLE 10

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

2. PROTOCOLE SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

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

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

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe:

ARTICLE 1

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

ARTICLE 2

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

cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

ARTICLE 3

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

ARTICLE 4

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

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux. Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

ARTICLE 5

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

ARTICLE 6

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

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

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

ARTICLE 7

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements. Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

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

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

ARTICLE 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un

acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

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

ARTICLE 9

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

À l'avenir, la Commission européenne devra joindre à chaque proposition d'acte législatif une fiche sur la subsidiarité et la proportionnalité. Celle-ci devra contenir une explication détaillée de sorte que le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité puisse être jugé (par les parlements nationaux).

Dans la pratique actuelle, on parle généralement de manière elliptique du principe de subsidiarité, expression raccourcie dans laquelle il convient également d'inclure le principe de proportionnalité. Les protocoles déterminent également que les parlements nationaux ne peuvent s'adresser directement à la Commission européenne qu'en cas de problème lié à la subsidiarité. Les problèmes relatifs à la proportionnalité pourraient encore faire l'objet d'un examen plus approfondi durant les négociations.

3.2 Analyse des protocoles: les règles de procédure régissant le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

La Commission européenne produit différents types de documents. En vertu du protocole 1, les documents suivants doivent être transmis aux parlements nationaux:

- les documents de consultation (livres verts, livres blancs et communications);
- le programme législatif annuel;
- les projets d'actes législatifs;
- les documents de stratégie politique que la Commission soumet éventuellement au Parlement européen et au Conseil.

Le protocole prévoit que les documents de consultation doivent être communiqués aux parlements nationaux dès leur publication. Les trois autres types de documents doivent être transmis aux parlements nationaux au moment où ils sont soumis au Parlement européen et au Conseil.

Le protocole sur les parlements nationaux précise également que ces derniers peuvent adresser au président du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne un avis motivé sur la question de savoir si le projet d'acte législatif est conforme au principe de subsidiarité. La portée du contrôle de la subsidiarité s'en trouve limitée. Le contrôle ne peut en effet porter que sur les projets d'actes législatifs et pas sur les autres types de documents précités de la Commission.

La procédure à suivre est détaillée dans le protocole 2. Elle sera décrite ci-dessous en se fondant autant que faire se peut sur le système parlementaire néerlandais.

Tout comme le prévoit le protocole 1, la Commission européenne transmet les projets d'actes législatifs et les projets modifiés simultanément aux parlements nationaux et au législateur européen, c'est-à-dire au Conseil de ministres et au Parlement européen.

La Commission est tenue par un devoir de motivation. Elle doit motiver son projet en tenant compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Chaque projet d'acte législatif doit être accompagné d'une fiche sur la subsidiarité et la proportionnalité, contenant une explication détaillée des éléments sur la base desquels l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité peut être apprécié. Cette fiche doit également contenir d'autres éléments, comme les conséquences financières du projet, son effet sur la législation à adopter par les États membres, voire, le cas échéant, sur la réglementation régionale. Ces éléments ne sont pas pris en considération dans la mesure où ils ne font pas partie, au sens strict, du contrôle de la subsidiarité. Les raisons qui ont conduit à la conclusion qu'un objectif de l'Union peut être mieux réalisé par l'Union doivent être mesurées à l'aune d'indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. La Commission doit tenir compte du fait que toutes les charges financières et/ou administratives doivent être aussi limitées que possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. Il s'agit d'une limitation des charges pour l'Union, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques et les citoyens.

Ensuite, les parlements nationaux ou les chambres d'un parlement national peuvent adresser, dans un délai de six semaines à partir de la date de transmission du projet d'acte législatif de la Commission dans toutes les langues communautaires, un avis motivé aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cet avis doit préciser les raisons pour lesquelles le projet d'acte législatif envisagé n'obéirait pas au principe de subsidiarité. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission doivent tenir compte de ces avis motivés. C'est la raison pour laquelle la procédure du «early warning mechanism» ou «mécanisme d'alerte précoce» a été insérée dans le protocole.

Carton jaune

Le protocole prévoit que chaque parlement national dispose de deux voix. Dans un système bicaméral, chacune des chambres possède une voix. La Commission doit réexaminer son projet si les avis motivés précités représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix des parlements nationaux. Ce seuil est fixé à au moins un quart des voix lorsque le projet émane de la Commission ou est une initiative d'un groupe d'États membres dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans l'actuelle Union de 25 États membres, 50 voix peuvent être exprimées au total.

Le seuil d'un tiers est atteint si 17 voix s'opposent à un projet d'acte législatif. Le seuil d'un quart représente 13 voix.

Après réexamen du projet, la Commission peut décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. La Commission doit motiver sa décision.

Carton rouge

Si la Commission décide néanmoins de maintenir le projet, la Cour de justice peut être saisie d'un recours. Aux termes du protocole, la Cour de justice est compétente pour statuer sur les recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif. La question de savoir si le gouvernement dispose d'un délai de réflexion pour décider de former ou non un recours devant la Cour de justice n'a pas été tranchée. Ce point n'a pas non plus été abordé par la Convention².

² Durant l'assemblée plénière des 17 et 18 mars 2003, la Convention a débattu de la possibilité d'un recours direct des parlements nationaux devant la Cour de justice. Les avis divergeaient. Un grand nombre de membres de la Convention déclaré que les parlement devaient pouvoir s'adresser directement à la Cour de justice sans passer par un État membre. D'autres se sont opposés à cette solution au motif que, selon eux, les États membres devraient détenir le monopole de la représentation devant la Cour.

Sur la base du texte du protocole, on peut conclure que la mise en place de la procédure est une question qui relève des États membres. En effet, «la Cour de justice est compétente pour se prononcer sur les recours (...) formés (...) par un État membre *conformément à son ordre juridique* au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.». Cette conclusion a recueilli l'assentiment de collaborateurs de M. Ponzano, ancien membre suppléant de la Convention et fonctionnaire de la Commission. M. Crum a, lui aussi, déclaré dans le cadre du projet WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ou Conseil scientifique sur la politique gouvernementale) sur la Convention que cette dernière était revenue de l'idée de proposer des dispositions pour l'organisation des rapports entre les gouvernements et les parlements nationaux. La principale raison de ce renoncement est qu'il s'agit, en fin de compte, d'une question qui concerne les États membres eux-mêmes. Une autre raison est que si les parlements nationaux devaient recevoir un trop grand pouvoir de contrôle sur l'action de leur gouvernement au Conseil de ministres (comme dans le modèle danois), la prise de décision au sein de cette instance deviendrait quasiment impossible³.

Lors de l'introduction du recours devant la Cour, la réglementation du rapport entre le gouvernement national et le parlement est donc une question qui relève de la compétence des États membres.

La question de savoir si le gouvernement servira simplement de courroie de transmission ou s'il disposera d'un pouvoir autonome d'évaluation devra donc également trouver une réponse dans chaque État membre. La commission mixte revient sur ce point à la section 4.8.

³ Document de la série du WRR «De Nederlandse stem in de Europese Conventie» (La voix des Pays-Bas dans la Convention européenne), Dr. B. Crum, «Vertegenwoordigende democratie in Europa. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden» (Démocratie représentative en Europe. Une reconnaissance des possibilités institutionnelles). Document destiné à la conférence du WRR intitulée «De Nederlandse stem in de Europese Conventie», 21 mai 2003, La Haye.

4 Avis de la commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

4.1 Introduction

Dans ce chapitre, la commission mixte prendra appui sur les informations contenues dans les sections précédentes pour répondre au mandat énoncé au chapitre 2:

- élaborer des propositions afin que le parlement néerlandais puisse mieux s'acquitter de son travail de contrôle. La légitimité démocratique des institutions européennes et, en particulier du Conseil des ministres, s'en trouvera renforcée;
- présenter des propositions concrètes afin que le parlement néerlandais soit prêt à appliquer les deux protocoles dès la ratification du traité.

Au point 2, la commission mixte analyse les deux protocoles par rapport au régime parlementaire néerlandais. Au point 3, elle présente une proposition concrète pour donner corps à l'exercice du contrôle de l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité par le Parlement néerlandais. Ensuite, elle aborde certains aspects pratiques comme la coopération avec d'autres autorités et organisations sociales (point 4), la composition de la commission à mettre en place sur le contrôle de l'application de la subsidiarité (point 5), la fréquence des réunions (point 6), le support administratif (point 7), la procédure du carton rouge (point 8) et la coopération avec d'autres parlements nationaux (point 9). Enfin, un questionnaire a été élaboré à l'intention des commissions parlementaires permanentes afin de pouvoir contrôler l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.2 Avis sur les protocoles

La commission accueille favorablement les protocoles, tels qu'ils sont repris dans la *Constitution pour l'Europe*. Les deux protocoles donnent aux parlements nationaux un rôle important dans le processus décisionnel européen, en leur offrant l'occasion de faire connaître très tôt dans la procédure leur avis sur les projets d'actes législatifs de la Commission. Les parlements nationaux devront se forger une opinion sur deux questions:

1. dans quelle mesure le projet présenté cadre-t-il avec la définition de la subsidiarité?
2. dans quelle mesure les projets sont-ils proportionnels au problème que l'Union européenne veut résoudre?

S'agissant de la première question, il conviendra d'examiner tout d'abord les compétences de l'UE. Trois situations peuvent se présenter:

1. en cas de compétences exclusives de l'Union européenne: il est clair que l'Union est compétente. L'attention devra alors entièrement se concentrer sur la question de la proportionnalité;
2. dans le cas d'un projet fondé sur les compétences complémentaires de l'UE: dans ce cas, l'UE n'est pas compétente pour présenter des projets d'actes législatifs;
3. en cas de compétence partagée: la question de la subsidiarité revêt alors toute son importance. Il s'agit dans ce cas d'une considération politique.

Dans la première et la troisième situation, l'attention (politique sera essentiellement axée sur la question de la proportionnalité.

Afin de pouvoir procéder à un contrôle de l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité dans un délai de six semaines, une organisation rationnelle s'impose en raison du volume escompté de documents. La commission mixte présente quelques propositions et recommandations à ce sujet dans ce chapitre.

Avant d'en venir à ces recommandations, selon la commission mixte, certaines observations s'imposent en ce qui concerne l'impact des deux protocoles.

La coopération européenne a des effets profonds sur la législation néerlandaise. Des rumeurs affirmant que 60 % de la législation néerlandaise se décident à Bruxelles circulent depuis des années. Savoir si ce chiffre est exact ne présente aucun intérêt. En revanche, il est intéressant de savoir que le législateur européen a une influence considérable sur les limites de la législation nationale. Deuxième constatation: de nombreux hommes politiques nationaux ne prennent connaissance des projets d'actes législatifs européens que lorsque la décision a déjà été prise au Conseil. Les membres de la Première et de la Deuxième Chambre ne sont pratiquement pas impliqués dans la procédure décisionnelle qui peut être influencée. Des changements devraient intervenir à la suite de l'adoption de ce protocole, ce dont la commission mixte se réjouit. L'application du protocole aboutira à une plus grande participation de tous les parlementaires à la construction de l'Europe, car personne ne pourra plus échapper au processus décisionnel européen. Ce n'est pas seulement une constatation, c'est également un objectif de la commission mixte. La manière dont cela pourra se traduire dans les faits est décrite dans le présent chapitre.

4.3 Organisation du contrôle de la subsidiarité

La commission mixte est d'avis que le parlement néerlandais devrait créer une Commission chargée du contrôle de la subsidiarité afin d'assurer le contrôle de l'application de ce principe. Les raisons en sont les suivantes:

1. la complexité du processus législatif européen,
2. la pression due au fait que l'avis doit être rendu dans les six semaines,
3. le souhait de pouvoir adresser des avis unanimes à Bruxelles, dans la mesure du possible.

Les membres des deux Chambres devraient y siéger.

En ce qui concerne le mode de fonctionnement de la Commission Contrôle de la subsidiarité, les questions suivantes ont leur importance:

1. quelle doit être la relation entre la Commission Contrôle de la subsidiarité et la commission permanente des instances de coopération européenne (Première Chambre) et la commission permanente des affaires européennes (Deuxième Chambre)?
2. dans quelle mesure les différentes commissions spécialisées doivent-elles être impliquées?
3. quelles sont les mesures préparatoires qui doivent être prises par le personnel?
4. comment assurer la transparence et l'efficacité du processus?

Pour répondre à ces questions, il conviendra de tenir compte des éléments suivants.

Tout d'abord, de l'avis de la commission mixte, le contrôle de la subsidiarité (ainsi que celui de la proportionnalité) n'est et ne saurait être une tâche et une responsabilité de l'administration. En d'autres termes, la commission mixte estime que (les membres de) la Commission Contrôle de la subsidiarité doivent arrêter une décision sur chaque projet d'acte législatif.

Deuxièmement, la commission mixte est consciente qu'un nombre élevé de projets d'actes législatifs sera transmis régulièrement – sur une base hebdomadaire. Le contenu de ces projets couvre des domaines si divers qu'il est quasiment impossible que les membres de la commission possèdent les compétences spécialisées suffisantes dans tous les domaines pour pouvoir contrôler le respect de la subsidiarité de manière autonome.

Troisièmement, la commission mixte considère le contrôle de la subsidiarité comme un instrument permettant de renforcer l'implication de tous les parlementaires dans les questions européennes. L'exercice du contrôle ne doit donc pas être limité aux seuls membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité, mais devra également faire participer les porte-parole

des commissions consacrées aux sujets abordés. Enfin, la Commission mixte s'attend à ce que le débat politique se concentre essentiellement sur le contrôle de la proportionnalité.

À la lumière de ces considérations, la commission mixte propose la procédure suivante:

Moment	Action	Objectif	Par qui	Fini avant
Jour 1	Publication du projet d'acte législatif et transmission au parlements nationaux	Déclenchement du contrôle de la subsidiarité	Commission européenne	
Jour 2	Réception du projet d'acte législatif	Mise en route de la procédure	Secrétariat de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Jour 3
Jour 3	Annnonce de l'arrivé du projet d'acte législatif aux membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité et convocation d'une réunion de la commission. Le secrétariat procédera au contrôle de la subsidiarité dans le respect des fondements juridiques et rédigera un avis préliminaire.		Secrétariat de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Jour 4
Avant jour 6	Réunion de la Commission Contrôle de la subsidiarité (ou prise de décision par écrit dans un délai donné, en raison de la fréquence en principe bihebdomadaire des réunions)	Approbation de l'avis préliminaire. Décision sur la commission parlementaire permanente qui devra rédiger un avant-projet d'avis sur le projet d'acte législatif et approbation de l'avant-projet.	Membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Avant jour 6
Avant jour 8	Information de la commission parlementaire permanente concernée.	Élaboration d'un avis technique. La commission peut rendre différents avis: - un avis clairement positif ou négatif, - une autre mesure à prendre par la Commission Contrôle de la subsidiarité, comme une audience publique, etc.	Membres de la commission parlementaire permanente concernée	Avant jour 20
Avant jour 26	Transmission de l'avis à la Commission Contrôle de la subsidiarité	Examen de l'avis de la commission parlementaire permanente. Il peut aboutir à des travaux complémentaires ou à la reprise de l'avis des commissions concernées.	Membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Avant jour 35
Avant jour 35	Soumission de l'avis de la Commission Contrôle de la subsidiarité aux membres des deux Chambres.	Recueillir le soutien des parlementaires	Le secrétariat de la Commission s'occupe du dépôt auprès du Greffe des deux Chambres. Les membres organisent un groupe de soutien	Avant jour 39
Avant jour 42	Vote dans les deux Chambres	Adoption de l'avis de la Commission Contrôle de la subsidiarité.	Greffe des deux Chambres	Avant jour 42
Avant jour 42	Transmission de l'avis à la Commission européenne	Transmission de l'avis du Parlement néerlandais à Bruxelles	Secrétariat de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Avant jour 42

L'axe central de cette méthodologie est que les travaux préparatoires sont menés conjointement par les deux Chambres. La décision finale est prise par les Chambres individuellement. Si un avis concordant est adopté, comme l'espère la commission mixte, une lettre commune pourra être envoyée.

Le profane remarquera peut-être que les commissions parlementaires permanentes des affaires européennes et des instances de coopération européenne ne jouent pas un rôle spécifique dans cette procédure, hormis les cas où le sujet concerne le domaine de compétence normal de ces commissions. Cette idée est conforme aux postulats de départ formulés plus haut, à savoir que tous les parlementaires néerlandais doivent participer au processus de contrôle de l'application de la subsidiarité. Afin d'éviter que ce dernier ne devienne un processus entièrement national, perdant de vue les contacts avec d'autres questions européennes et d'autres parlements nationaux, la commission mixte estime que les membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité devraient, de préférence, être très au fait des débats européens en cours. L'appartenance à la commission parlementaire permanente des affaires européennes ou des instances de coopération européenne semble aller de soi.

L'attribution des divers dossiers aux commissions parlementaires permanentes est normalement décidée par le Présidium ou le College van Senioreen. Dans le cadre de la procédure visée ici, cette tâche sera confiée à la Commission Contrôle de la subsidiarité. Si le Présidium ou le College van Senioreen doit se prononcer, une semaine supplémentaire sera perdue, un temps précieux qui ne peut être gaspillé en raison des délais serrés qui nous sont imposés.

4.4 Transparence

Le protocole sur la subsidiarité nécessitera non seulement une participation accrue des membres du parlement aux affaires européennes, mais il en sera de même pour les organisations sociales et les autorités régionales et locales. Elles chercheront également à user de la possibilité de faire entendre leur voix sur les nouveaux projets d'actes législatifs au début du processus. En raison du délai – très court - dans lequel ces organisations doivent arrêter leur position, il est indispensable que la mise en place de ce processus par le parlement soit transparente. Nous préconisons donc que:

1. les projets à traiter soient mis sur le site Web de la Commission Contrôle de la subsidiarité. En outre, pour chaque projet, la suite de la procédure sera précisée;
2. informer par un message électronique ou une lettre un grand nombre d'organisations sociales et d'autorités régionales et locales des nouveaux projets qui seront traités. S'il s'agit d'organisations de coordination, il leur appartiendra de diffuser les informations à leurs propres membres. La commission pourrait également attirer l'attention sur les sites Web consultés par un grand nombre d'organisations. Nous pensons ici, par exemple, au site Web d'Europa Decentraal.

4.5 Composition de la commission

La section 4.3 traitait de la Commission Contrôle de la subsidiarité qui doit être créée. Toutefois, il n'a pas encore été question de la composition qu'elle devrait avoir, hormis le fait qu'elle devrait de préférence se composer de membres qui font également partie de la commission parlementaire permanente des affaires européennes (EUSA)(Deuxième Chambre) ou de la commission permanente des instances de coopération européenne (ESO)(Première Chambre). Les mesures doivent être examinées par rapport à la législation nationale et européenne existante. Les commissions spécialisées mettront l'accent sur la législation nationale, tandis que les deux commissions précitées s'intéresseront surtout à la législation

européenne. Un argument supplémentaire en faveur du fait que la Commission Contrôle de la subsidiarité rende l'avis final est qu'elle doit juger de la cohérence de l'ensemble des avis émis. Il convient d'éviter que la subsidiarité et la proportionnalité soient interprétées différemment selon les projets d'actes législatifs.

Plusieurs facteurs interviennent dans la réponse à la question de savoir quelle doit être la composition de la Commission Contrôle de la subsidiarité. Dans la pratique, cette commission devra se réunir toutes les deux semaines, parce que la Commission européenne présentera de nouveaux projets d'actes législatifs toutes les semaines. L'attribution des projets aux commissions spécialisées pourra souvent se faire par écrit. Ce qui n'est pas le cas de l'adoption de l'avis définitif. Afin de pouvoir bien guider et orienter le projet, il est nécessaire que la commission se réunisse toutes les deux semaines.

La commission devra aussi faire preuve d'efficacité. Cette obligation a des conséquences. Pour que la commission puisse travailler efficacement, elle devra pouvoir compter sur un soutien suffisant en faveur de son avis dans les deux Chambres. C'est pourquoi tous les partis politiques devront participer aux travaux de la Commission Contrôle de la subsidiarité. Enfin, la procédure doit se dérouler sans heurts, ce qui signifie que la commission ne doit pas être trop nombreuse.

En outre, se pose la question de savoir si les délégations des deux Chambres doivent avoir la même taille ou non. Pour répondre à cette question, il y a lieu de prendre en compte plusieurs considérations parfois contradictoires. D'un côté, on constate que la Deuxième Chambre compte 150 membres et la Première 75. On peut donc en déduire que la Deuxième Chambre devrait déléguer deux fois plus de membres que la Première. Un argument supplémentaire pourrait être que la primauté politique, dans la chronologie de la procédure, appartient à la Deuxième Chambre.

On peut opposer à ces considérations les arguments suivants. Étant donné que la législation européenne doit être intégralement transposée par le législateur néerlandais, les deux Chambres ont un rôle identique à jouer. En effet, toutes deux doivent approuver les textes, comme c'est le cas pour la législation néerlandaise. Ensuite, les protocoles prévoient que les deux Chambres disposent chacune d'une voix dans un système bicaméral.

À la lumière de ces considérations, nous proposons que la composition de la Commission Contrôle de la subsidiarité soit paritaire.

Les différents facteurs à prendre en compte dans la composition de la Commission Contrôle de la subsidiarité ayant été énoncés, nous pouvons maintenant formuler une proposition concrète. La commission mixte propose que les partis politiques ayant plus de 20 sièges dans la Deuxième Chambre se voient attribuer un siège dans la Commission Contrôle de la subsidiarité, pour autant qu'ils soient représentés dans les deux Chambres. Ils devront consulter les autres partis afin d'assurer une répartition équitable entre la Première et la Deuxième Chambre. Cela donne la composition suivante en fonction de la composition actuelle des Chambres.

Parti	Sièges 1 ^{ère} Ch.	Sièges 2 ^{ème} Ch.	Sièges CM
CDA	23	44	1+1
PvdA	19	42	1+1
VVD	15	27	1+1
SP	4	8	1
Groen Links	5	8	1
LPF	1	8	1
D66	3	6	1
Christen Unie	2	3	1
SGP	2	2	1
OSF	1		0
Groep Lasrak		1	0
Groep Wilders		1	0
Total	75	150	12

4.6 Fréquence des réunions

À l'heure actuelle, la Commission se prononce chaque semaine sur de nouveaux projets d'actes législatifs. Selon toute vraisemblance, la Commission maintiendra cette pratique. Néanmoins, la commission mixte propose que la Commission Contrôle de la subsidiarité se réunisse toutes les deux semaines. L'attribution des projets aux commissions spécialisées peut, le cas échéant, se faire par procédure écrite. Ce n'est pas le cas de l'adoption des avis. Si le calendrier est bien suivi, cela devrait constituer un cycle de deux semaines. Toutefois, la Commission Contrôle de la subsidiarité se heurtera à des problèmes, étant donné que les congés parlementaires de la Première et, surtout, de la Deuxième Chambre ne correspondent à la dynamique de la Commission européenne. Il n'existe qu'une solution: la Commission Contrôle de la subsidiarité devra continuer à travailler au même rythme durant les périodes de congés parlementaires. Elle doit rendre un avis définitif sur l'avis formulé par la commission parlementaire permanente. Il n'est pas toujours possible ni souhaitable de régler certaines choses par écrit. Dans ces cas, les réunions devront se poursuivre. Si les avis ne sont pas inscrits à l'ordre du jour, la réunion pourra être annulée. Les membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité doivent être conscients de cette situation: la commission continuera à se réunir durant les périodes de congés parlementaires.

Ce rythme aura non seulement des conséquences pour la Commission Contrôle de la subsidiarité, mais également pour les commissions spécialisées chargées de cette nouvelle responsabilité. En effet, leurs avis devront être préparés et ce travail devra également se poursuivre durant les congés parlementaires.

Il convient toutefois de relativiser les choses. La procédure n'entrera en vigueur que lorsque le projet d'acte législatif sera disponible dans toutes les langues communautaires. La pratique nous apprend que la mise à disposition de toutes les versions linguistiques prend en général quatre semaines à compter de la décision de la Commission. Dans l'intervalle, la Commission Contrôle de la subsidiarité peut travailler sur les documents anglais, ce qui atténue quelque peu la pression et rend moins stricts certains des éléments critiques susvisés. À cela s'ajoute le fait que le Parlement néerlandais a un avant-poste à Bruxelles, ce qui lui permettra peut-être de disposer d'informations sur les nouveaux projets d'actes législatifs encore plus tôt.

4.7 Support

Il est malaisé d'évaluer les effets que cette nouvelle responsabilité aura sur le support. Actuellement, un contrôle de l'application de la subsidiarité est déjà réalisé par le groupe de travail interdépartemental Évaluation des nouvelles propositions de la Commission (BNC). Ses avis sont transmis à tous les parlementaires et à tous les partenaires concernés. Si la proposition peut avoir des effets pour elles, les autorités locales et régionales sont impliquées dans ce processus. Les avis sont transmis aux Chambres sous la forme de fiches BNC. Ces fiches sont publiées en moyenne tous les trois mois après la publication du nouveau projet d'acte législatif. Pour cette seule raison déjà, la Commission Contrôle de la subsidiarité n'attendra pas la fiche BNC. Mais il existe un autre argument beaucoup plus fondamental pour travailler en marge des fiches BNC. Les fiches BNC reprennent en effet la position du gouvernement néerlandais. Dans le cadre de la dualisation et de la détermination d'une position indépendante, la Commission Contrôle de la subsidiarité doit mettre en œuvre une procédure autonome. Toutefois, le gouvernement néerlandais peut être invité à rendre rapidement (dans les deux semaines) son avis sur le contrôle de la subsidiarité.

Afin de pouvoir évaluer réellement la charge de travail pour l'organisation administrative, une enquête a été menée auprès du secrétariat du BNC. Sur la base de ces informations et de notre contribution, à savoir un rôle important attribué aux commissions parlementaires permanentes, la Commission mixte recommande ce qui suit:

- l'accent doit être davantage placé sur la législation européenne dans les tâches confiées aux collaborateurs administratifs actuels des commissions parlementaires permanentes et au greffe de la Première Chambre;
- recrutement de personnel administratif supplémentaire pour les commissions parlementaires permanentes. Pour certaines commissions, il s'agira d'un demi-équivalent temps plein (Santé publique, bien-être et sport; Affaires étrangères; Défense; Dépenses publiques; Enseignement, culture et sciences; Affaires intérieures, Affaires sociales et emploi) et pour d'autres d'un équivalent temps plein (Affaires économiques, Finances; Logements, aménagement du territoire et environnement; Agriculture, nature et alimentation; Transports et Voies hydrauliques, Affaires européennes; Justice). Il s'agit d'une estimation provisoire, fondée sur le nombre de projets d'actes législatifs présentés ces dernières années⁴;
- recrutement de deux personnes pour la maintenance du site Web et le support de la Commission Contrôle de subsidiarité au plan du contenu.

Afin de préciser ces données chiffrées, la commission propose de lancer la procédure rapidement, même si la *Constitution pour l'Europe* n'est pas encore entrée en vigueur. Ainsi, au moment où le traité sera d'application, nous posséderons une expérience suffisante pour disposer d'un support approprié⁵. Dans le même temps, les problèmes qui seront apparus auront pu être résolus avant l'entrée en vigueur de la *Constitution pour l'Europe*.

4.8 Procédure du carton rouge

Cette procédure est exposée à la section 3.2. Elle permet aux parlements nationaux d'engager une action devant la Cour de justice des Communautés européennes par l'entremise du gouvernement national. De l'avis de la commission mixte, cela signifie, dans l'ordre constitutionnel néerlandais, que le gouvernement sert uniquement de boîte aux lettres: il reçoit la requête du parlement national et la transmet ensuite à la Cour. Il n'appartient plus au

⁴ Ces chiffres se fondent en partie sur les données propres de la commission BNC.

⁵ Une évaluation d'un échantillon courant avec la procédure des fiches BNC à la Première Chambre et, par la suite, l'évaluation de la procédure d'essai proposée ici peut donner lieu à des ajustements sur la base de données pratiques.

gouvernement de se prononcer sur la requête. Si le gouvernement néerlandais pouvait le faire, la requête ne pourrait plus être considérée comme une requête du parlement.

La question qui se pose est de savoir quel sera l'impact de cette procédure. En effet, le juge est invité à se prononcer sur la question de savoir si la Commission a suffisamment tenu compte du principe de subsidiarité. Si le juge veut éviter de s'engager dans le domaine politique, il ne peut répondre à cette question que dans le cadre de la définition des compétences telle qu'elle apparaît dans le traité. Nous pouvons supposer que la Commission aura soigneusement examiné cette question dans son projet initial d'acte législatif. S'agissant du contrôle de la proportionnalité, la situation est différente. Il s'agit d'une prise de position politique, sur laquelle le juge fera généralement montre de réserve.

4.9 Coopération avec d'autres parlements nationaux

Si un tiers des parlements nationaux rend un avis négatif sur un projet, la Commission doit réexaminer son projet. C'est la raison pour laquelle il est important d'entretenir des contacts étroits avec les autres parlements nationaux afin de connaître leurs points de vue.

Le secrétariat de la COSAC (Conférence des commissions des affaires européennes des parlements des États membres de l'Union européenne) souhaite jouer un rôle de coordination et de mobilisation. Une définition de cette tâche dépasse le mandat de la commission mixte. De l'avis de la Commission mixte, il est impératif que tous les parlements nationaux émettent leur avis en toute indépendance. Il est bon que chaque parlement ait une idée du point de vue et des résultats des délibérations des autres parlements. La commission tient donc à ce que des informations concernant les positions prises sur les projets d'actes législatifs soient mises sur un site Web, qui serait sécurisé et pourrait être alimenté par les parlements nationaux eux-mêmes. Un groupe de travail interparlementaire a été créé afin d'élaborer des propositions en vue de l'échange d'informations entre les parlements par l'Internet (IPEX). Les propositions seront examinées durant la conférence régulière des présidents des parlements et au sein de la COSAC.

4.10 Quelques remarques pour conclure

Chaque année paraît le programme de travail de la Commission européenne. Dans ce document, publié en novembre, sont annoncés les principaux projets d'actes législatifs qui seront présentés l'année suivante. Durant la Convention, les parlementaires néerlandais MM. Van der Linden (Première Chambre) et Timmermans (Deuxième Chambre) ont fait une déclaration contenant une proposition afin que tous les parlements nationaux de l'Union européenne discutent du programme de travail avec leur gouvernement et que le Parlement européen fasse de même avec la Commission. Durant la séance plénière de la COSAC en novembre 2004, il sera proposé d'inviter par écrit tous les présidents des parlements à prendre les mesures nécessaires pour traduire cette déclaration dans les faits, en se mettant d'accord sur une période au cours de laquelle le programme de travail pourrait être discuté.

De l'avis de la commission mixte, aux Pays-Bas, ce programme de travail doit être discuté par le parlement néerlandais. Les solutions suivantes sont envisageables:

- un débat en séance plénière à la Deuxième Chambre, suivi par un débat en séance plénière à la Première Chambre le mardi suivant;
- une concertation entre les commissions Affaires européennes et Instances de coopération européenne.

Afin d'accroître la transparence et d'alléger le travail de la Commission Contrôle de la subsidiarité, la commission mixte propose d'entamer une concertation avec le SDU afin d'attribuer des numéros de Chambre européens aux nouvelles propositions de la Commission européenne. Cela faciliterait l'archivage de ces documents et la consultation des débats

parlementaires, ce qui, à tout le moins lors de la mise en œuvre nationale, pourrait se révéler utile.

4.11 Exercice du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

Cette section analyse l'exercice concret du contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

L'objectif est de parvenir à un fil conducteur, définissant les éléments de subsidiarité et de proportionnalité afin de déterminer si ces deux principes ont été respectés.

Ainsi que cela a déjà été dit, le projet de Constitution ne modifie pas fondamentalement le contrôle existant de la subsidiarité et de la proportionnalité sur le plan du contenu. Le protocole sur l'application du principe de subsidiarité énonce un critère supplémentaire pour l'exercice du contrôle de proportionnalité, à savoir la limitation de la charge financière ou administrative et le rapport entre cette charge et l'objectif à atteindre. Ceci implique que le contrôle continuera à être régi par le protocole joint au traité d'Amsterdam concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce protocole contient les critères fondamentaux relatifs à l'application de ces deux principes. Les questions ci-dessous en vue de déterminer si les deux principes sont respectés lui sont également empruntées.

Le règlement des compétences de l'Union et le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité établissent une hiérarchie de principes: d'abord, le principe d'attribution; ensuite, le principe de subsidiarité et enfin, le principe de proportionnalité. Sur la base de cette hiérarchie, les questions suivantes peuvent être posées pour déterminer si ces principes sont ou non respectés.

1. Attribution des compétences: la Constitution attribue-t-elle une compétence pour l'objectif à atteindre du projet d'acte législatif précité?
 - Non, le contrôle est terminé (en d'autres termes, il est négatif).
 - Oui, passez à la question 2.

2. Applicabilité de la subsidiarité au sens strict:
L'acte précité relève-t-il de la *compétence exclusive* de l'Union?
 - Non, passez à la question 3.
 - Oui, passez à la question 4.

3. L'action de l'Union ne se justifie que si les deux aspects du principe de subsidiarité sont respectés:

- l'objectif de l'action envisagée ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et
- peut donc être mieux réalisé par l'Union.

Afin de déterminer si ces conditions sont satisfaites, les lignes directrices suivantes sont appliquées:

- a. La question comporte-t-elle des aspects *transnationaux* qui ne pourraient pas être réglés de manière satisfaisante par une action des États membres?
- b. L'action des États membres uniquement ou l'absence d'action de l'Union est-elle *contraire aux dispositions de la Constitution* (comme la nécessité d'éviter toute distorsion de concurrence ou les restrictions déguisées du commerce ou de renforcer la cohésion économique et sociale) ou porterait-elle considérablement préjudice d'une autre manière aux intérêts des États membres?
- c. Une action au niveau *communautaire* présentera-t-elle des *avantages clairs* par rapport à une action nationale en raison de ses dimensions ou de ses effets (en d'autres termes, une action communautaire sera-t-elle plus efficace que:
 - i. une action commune ou une action nationale autonome,
 - ii. une action dans d'autres enceintes internationales (comme dans les accords conclus dans des enceintes internationales auxquels la plupart des États membres sont déjà parties),
 - iii. l'absence totale d'action (autoréglementation, conventions ou codes entre opérateurs du marché ou partenaires sociaux).

Si le contrôle des éléments susvisés aboutit à un résultat majoritairement négatif, la conclusion «négative» peut en principe suffire.

En cas de doute ou de résultat positif, il convient de procéder au contrôle du principe de proportionnalité (questions 4 et suivantes).

4. Une fois établies l'opportunité et la possibilité d'une forme quelconque d'action de l'Union, il convient de se demander si une règle juridique générale contraignante est justifiée. Pour ce faire, il faut déterminer si le projet est réalisable, durable et résistant à la fraude:
 - Non, alors une recommandation de la Commission ou une résolution du Conseil est plus appropriée.

- Oui, passez à la question 5.

5. La forme de l'action de l'Union est-elle *aussi simple que possible* sans entraver une réalisation satisfaisante de l'objectif et une mise en œuvre efficace? (Primauté de la loi-cadre sur la loi).
6. S'agissant de la nature et de la portée de l'action, l'action de l'Union laisse-t-elle suffisamment de *place pour des décisions nationales*, conformément à l'objectif de l'action et compte tenu des dispositions de la Constitution?
7. Toutes les *charges financières ou administratives* sont-elles limitées autant que possible et à la mesure de l'objectif à atteindre? Il s'agit d'une limitation des charges pour l'Union, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques et les citoyens.