

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne (1) sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité,

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, *vice-présidents* ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mme Marie-Thérèse Hermange, M. Charles Josselin, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA MISE EN ŒUVRE DU DIALOGUE	9
A. LA MISE EN ŒUVRE AU SÉNAT FRANÇAIS	9
1. <i>L'organe parlementaire</i>	9
2. <i>La méthode de sélection</i>	10
3. <i>La poursuite du dialogue</i>	12
B. LA MISE EN ŒUVRE PAR LES AUTRES INTERVENANTS	13
1. <i>Les coopérations auxquelles la délégation a pris part</i>	13
2. <i>La mise en œuvre par les autres parlements nationaux</i>	16
a) <i>Une procédure qui semble s'enraciner</i>	16
b) <i>Une participation inégale</i>	16
II. QUELQUES ENSEIGNEMENTS	19
A. L'EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	19
1. <i>Le champ du contrôle : relations entre subsidiarité, proportionnalité et base juridique</i>	19
2. <i>Les difficultés propres au contrôle de la subsidiarité</i>	21
B. LES RÉPONSES DE LA COMMISSION	22
1. <i>La forme</i>	22
2. <i>Le fond</i>	23
III. LES PERSPECTIVES	29
A. MAINTENIR LE DIALOGUE DIRECT	29
a) <i>Le contrôle de subsidiarité dans le traité de Lisbonne</i>	29
b) <i>L'intérêt de maintenir parallèlement le dialogue direct</i>	30
B. LE RENDRE PLUS EFFECTIF	30
a) <i>Engager le dialogue le plus tôt possible</i>	31
b) <i>Assurer la diffusion des observations des parlements nationaux</i>	31
c) <i>Intensifier la concertation interparlementaire</i>	32
EXAMEN EN DÉLÉGATION	35
ANNEXES	45
Le délai de réponse de la commission	47
Le programme législatif et de travail de la commission	48
La motivation des livres verts au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité	49
L'examen des livres verts ou des documents stratégiques	50
La poursuite du dialogue	53

INTRODUCTION

Après des référendums négatifs en France puis aux Pays-Bas, une « période de réflexion sur l'avenir de l'Union » avait été ouverte tant au sein des États membres qu'à l'échelon de l'Union. Les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 en ont bien résumé le résultat en quelques mots : « *Les citoyens attendent de l'Union qu'elle démontre sa valeur ajoutée* ». Cette formule doit cependant être bien comprise :

– pour le Conseil européen, les citoyens « *demeurent attachés au projet européen* » et souhaitent que l'Union agisse pour « *garantir la paix, la prospérité et la solidarité, renforcer la sécurité, favoriser le développement durable et promouvoir les valeurs européennes dans un environnement qui se mondialise rapidement* ». Il faut donc comprendre le diagnostic du Conseil européen comme un appel à l'action, au moins dans certains domaines, et non comme un constat de montée du scepticisme.

– en même temps, l'Union doit justifier ses interventions. Elle ne doit pas agir seulement parce qu'il serait bon pour la construction européenne d'étendre sans relâche le champ d'intervention de l'Union, mais bien parce que son action va permettre d'atteindre des résultats probants, en phase avec les attentes prioritaires des citoyens, et qui n'auraient pu être atteints autrement : c'est pourquoi l'exigence de « *valeur ajoutée* » est mise en avant. Et cette notion doit être entendue de manière comparative : il ne suffit pas, pour qu'une intervention européenne soit justifiée, qu'elle apporte un bénéfice (ce qui est bien le moins qu'on puisse en attendre), mais que le rapport entre ce bénéfice et les coûts de toute sorte de l'intervention soit convaincant.

– l'exigence d'une réelle « *valeur ajoutée* » européenne suppose ainsi de prêter une attention plus forte au principe de subsidiarité selon lequel l'Union « *n'intervient que si et dans la mesure où* » un objectif peut être « *mieux réalisé* » au niveau de l'Union. Elle invite également à mieux prendre en compte le principe de proportionnalité selon lequel l'action de l'Union « *n'excède pas ce qui est nécessaire* » pour atteindre l'objectif recherché.

C'est dans cet esprit que les mêmes conclusions du Conseil européen ont entériné la proposition du président de la Commission européenne – lancée

quelques semaines auparavant (1) – d'ouvrir un dialogue direct avec les parlements nationaux centré sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

*Extrait des conclusions du Conseil européen
des 15 et 16 juin 2006*

« Le Conseil européen fait observer l'interdépendance qui existe entre les processus législatifs européen et nationaux. Il se félicite donc de l'engagement qu'a pris la Commission de rendre toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation directement accessibles aux parlements nationaux, et d'inviter ceux-ci à lui faire part de leurs réactions afin d'améliorer le processus d'élaboration des politiques. La Commission est invitée à examiner avec toute l'attention requise les observations formulées par les parlements nationaux, eu égard en particulier aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux sont encouragés à renforcer leur coopération dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) lors du contrôle de l'application du principe de subsidiarité ».

Sur cette base, le dialogue direct entre la Commission européenne et les parlements nationaux sur la subsidiarité et la proportionnalité a été lancé à partir du 1^{er} septembre 2006. Il s'agit d'un dialogue informel, et non pas d'une application anticipée des dispositions du traité constitutionnel – reprises et complétées par le traité de Lisbonne – organisant un contrôle des parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité. Il n'eut guère été concevable d'appliquer par anticipation des dispositions d'un traité rejeté par deux pays membres, même si elles ne faisaient pas partie des aspects contestés de ce traité. De plus, ces dispositions mettaient en place des procédures formelles, susceptibles d'entraîner des effets juridiques, et ne pouvaient donc être appliquées par anticipation. Enfin, leur champ se limitait à la subsidiarité, alors que le dialogue informel, plus large, porte aussi sur la proportionnalité.

Le dialogue direct avec la Commission doit donc être abordé indépendamment du processus de révision des traités. Il s'agit d'une nouvelle pratique, lancée dans un contexte de crise, en vue de contribuer à combler le fossé qui était apparu entre les citoyens et l'Union : les conclusions du Conseil européen déjà citées, immédiatement après avoir approuvé le lancement du dialogue direct, soulignent à cet égard qu'« *une législation*

(1) Lors des rencontres interparlementaires sur « le futur de l'Europe », qui se sont tenues les 8 et 9 mai 2006 à Bruxelles. L'initiative du président Barroso a reçu le soutien de la COSAC, réunie peu après (22 et 23 mai 2006) à Vienne.

européenne reflétant davantage la valeur ajoutée des mesures prises par l'Union peut exercer un effet bénéfique sur la confiance des citoyens dans le projet européen ».

Cette nouvelle pratique s'exerce depuis plus d'un an. C'est peu pour qui souhaiterait l'évaluer à l'aune de résultats tangibles : on voit mal un dialogue informel suffire à changer rapidement des habitudes de pensée et de fonctionnement solidement enracinées, encore moins parvenir à provoquer un revirement complet. Mais c'est assez pour faire un premier bilan de la manière dont s'est engagé ce dialogue et en tirer quelques enseignements.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU DIALOGUE

A. LA MISE EN ŒUVRE AU SÉNAT FRANÇAIS

1. L'organe parlementaire

Dans le cas du Sénat, c'est la délégation pour l'Union européenne qui a été l'interlocuteur de la Commission européenne. Cette situation s'est dégagée de la pratique : la délégation a été, de fait, le seul organe du Sénat à participer au dialogue informel, dans lequel elle n'a, naturellement, engagé qu'elle-même.

On peut penser que cette pratique est la mieux adaptée aux spécificités de l'exercice. Les questions de subsidiarité et de proportionnalité sont par excellence des questions transversales : il ne s'agit pas de se prononcer sur le fond même d'un texte, mais de veiller à la prise en compte de principes généraux, qui doivent jouer quel que soit le jugement porté sur le projet examiné. Or, la délégation a précisément un caractère transversal : des membres de toutes les commissions permanentes y siègent, et elle a une mission générale de suivi des travaux conduits par les institutions de l'Union, comprenant l'examen des projets d'actes avant leur adoption par celles-ci (article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires).

En outre, cette pratique a l'avantage du réalisme. Entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2007, ce sont 787 textes qui ont été directement transmis au Sénat par la Commission européenne au titre du dialogue sur la subsidiarité et la proportionnalité. Un tel afflux de documents ne peut être absorbé que par l'adoption de critères permettant de se concentrer sur les cas réellement litigieux. Une « jurisprudence » est nécessaire. En outre, les délais sont relativement brefs : dès le début du dialogue, il a été entendu que les observations devaient être adressées à la Commission européenne dans le délai de six semaines garanti par le protocole annexé au traité d'Amsterdam pour l'examen des textes européens par les parlements nationaux. Au demeurant, il est clair que c'est seulement en intervenant à un stade précoce du processus de décision européen qu'il est possible d'exercer quelque influence, compte tenu du fait que les groupes de travail du Conseil commencent à fonctionner dès la présentation du texte et que les « trilogues » informels associant Parlement, Conseil et Commission préfigurent assez rapidement l'issue finale des négociations.

Ainsi, le nombre très élevé des textes et la relative brièveté des délais ne plaident pas pour un dispositif complexe faisant intervenir plusieurs organes parlementaires.

Il convient d'ajouter que, comme le précisent les conclusions du Conseil européen citées plus haut, l'efficacité du dialogue sur la subsidiarité et la proportionnalité repose en partie sur un effort de concertation interparlementaire au sein de la COSAC : or, la délégation est précisément l'organe du Sénat représenté au sein de la COSAC en application des traités.

Enfin, on peut observer que cette pratique a fait la preuve de son efficacité car, en partie sans doute grâce à la simplicité de la procédure suivie, la délégation a été un des participants les plus actifs au dialogue.

C'est vraisemblablement en fonction de ces considérations que le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par M. Edouard Balladur, a proposé que l'organe chargé des affaires européennes dans chaque assemblée soit compétent pour les questions relatives à la subsidiarité.

2. La méthode de sélection

- La transmission de tous les documents émanant de la Commission est indispensable pour un dialogue fondé sur la transparence. Mais le nombre des textes ainsi transmis – 787 du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007 – rend nécessaire une sélection drastique, de manière à ce que les débats puissent se concentrer sur les textes susceptibles de poser problème.

La délégation s'est donc efforcée de dégager des critères généraux objectifs afin d'éliminer les documents ne se prêtant pas à un examen au regard de la subsidiarité ou de la proportionnalité.

Elle a ainsi, de manière empirique, distingué **quatre catégories de documents qu'il était possible de soustraire de la masse de ceux qui lui étaient transmis par la Commission européenne :**

- **les documents n'ayant pas de portée normative et ne préfigurant pas une proposition d'acte :**

Il s'agit de rapports prévus par des directives ou règlements, de communications à visée informative, de documents de travail, de textes d'orientation de portée très générale. En revanche, les livres verts et livres blancs n'entrent pas dans cette catégorie, même s'ils ne comportent pas de dispositions normatives, dès lors qu'ils constituent le premier élément d'un processus qui débouchera sur des propositions normatives.

Sur douze mois, 348 documents transmis par la Commission européenne ressortissaient à cette catégorie, soit 44 % du total.

– les textes qui ne sont pas susceptibles, en raison de leur objet, d'appeler des observations concernant la subsidiarité et la proportionnalité :

Il s'agit notamment de textes de gestion intervenant dans le cadre des politiques communes, d'accords internationaux de nature économique, de textes liés à la mise en œuvre du processus d'élargissement, ou encore de propositions de nature essentiellement technique liées au fonctionnement du marché intérieur.

Sur douze mois, 302 documents transmis par la Commission européenne ressortissaient à cette catégorie, soit 39 % du total.

– les textes intervenant à un stade avancé du processus de décision :

Il s'agit de propositions modifiées présentées par la Commission pour traduire ou favoriser un accord. Il est manifestement trop tard pour engager un dialogue à ce stade ; de toute manière, à l'avenir, ces textes auront nécessairement tous été examinés dans leur version initiale.

Sur douze mois, 50 documents transmis par la Commission européenne ressortissaient à cette catégorie, soit 6 % du total.

– les textes de codification :

Il s'agit de textes qui, par définition, n'apportent pas de modification de fond ni ne traduisent aucune action nouvelle de l'Union européenne.

Sur douze mois, 27 documents transmis par la Commission européenne ressortissaient à cette catégorie, soit 3 % du total.

Après application de ces quatre critères, les textes appelant un examen plus approfondi se sont révélés relativement peu nombreux : ils ont

représenté, sur une année, 8 % du total. Encore faut-il noter que certains de ces documents sont liés entre eux : ainsi, une proposition de directive est souvent accompagnée d'un document de travail apportant des informations complémentaires. Le nombre de sujets à aborder est donc inférieur à celui des documents.

Finalement, sur une année, la délégation a reçu 787 documents, en a éliminé 727 qui ressortissaient à l'une des quatre catégories pour lesquelles un examen au titre de la subsidiarité ou de la proportionnalité apparaissait inutile, et a constaté que les 60 textes restants correspondaient à 35 sujets différents.

À propos de chacun de ces 35 sujets, la délégation a eu un débat à partir de la proposition qui lui était faite par un de ses membres. Et, lorsque cela paraissait utile, elle a adopté des observations à destination de la Commission. Elle a, chaque fois, privilégié l'adoption d'observations synthétiques et brèves en sorte de faciliter la communication, non seulement avec la Commission, mais aussi avec les autres parlements nationaux.

Au total, sur une année, la délégation a ainsi adressé 31 observations à la Commission.

3. La poursuite du dialogue

La délégation a pris connaissance des réponses que la Commission lui a adressées. Dans la plupart des cas, elle a pris acte des réponses de la Commission, soit parce qu'elle les jugeait satisfaisantes, soit parce que la poursuite du dialogue ne paraissait pas susceptible d'apporter des éléments nouveaux. Toutefois, à quatre reprises entre septembre 2006 et avril 2007 (et une cinquième fois en novembre 2007), la délégation a jugé la réponse de la Commission insatisfaisante :

– soit parce qu'elle ne répondait pas véritablement aux observations formulées par la délégation,

– soit parce qu'elle contenait des affirmations nouvelles qui paraissaient contestables ou ambiguës,

– soit parce qu'elle soulevait une question de principe nouvelle.

La délégation a en effet considéré que l'initiative prise par le président Barroso ne limitait pas la transmission entre les parlements nationaux et la Commission à un seul échange, mais qu'elle visait à permettre un dialogue approfondi susceptible d'éclairer le mieux possible toutes les

interrogations que pouvait susciter une proposition. Elle a en conséquence décidé de poursuivre le dialogue avec la Commission et de lui adresser de nouvelles observations fondées sur la première réponse reçue.

**Une année de dialogue
(1^{er} septembre 2006 – 31 août 2007)**

Nombre de textes transmis	787
Textes n'appelant pas d'observations, dont :	727
– textes de portée non normative ;	348
– textes qui, par leur nature, ne soulèvent aucun problème de subsidiarité ;	302
– textes qui interviennent à un stade tardif de la procédure d'adoption ;	50
– textes de codification	27
Nombre de textes examinés	60
Nombre de sujets concernés	35
Observations adressées à la Commission	31
Réponses de la Commission à ces observations	24
Poursuite du dialogue avec la Commission et nouvelles observations adressées à la Commission	4

B. LA MISE EN ŒUVRE PAR LES AUTRES INTERVENANTS

1. Les coopérations auxquelles la délégation a pris part

• Les observations adoptées par la délégation ont été rendues disponibles sur le **réseau IPEX** (qui est le site Internet chargé de faciliter l'échange d'informations entre les parlements de l'Union européenne). Le site IPEX permet d'effectuer une recherche à partir de la numérotation COM d'un texte (numéro affecté au texte par la Commission). Si un parlement national a transmis une observation concernant la subsidiarité ou la proportionnalité, un

symbole s'affiche : . Il faut noter que cet outil ne permet pas d'obtenir une vue d'ensemble du dialogue sur la subsidiarité, mais seulement des informations texte par texte.

- La délégation a participé aux « expériences-pilotes » de contrôle de la subsidiarité organisées par **la COSAC**.

La première expérience (organisée en 2005, avant le lancement du dialogue direct) a porté sur le « troisième paquet ferroviaire ». Le rapport élaboré par le secrétariat de la COSAC sur cette expérience met notamment l'accent sur les points suivants :

- la forte participation des assemblées (31 sur, à l'époque, 37),
- les nombreuses critiques concernant l'insuffisante motivation des textes par la Commission au regard du principe de subsidiarité,
- les remarques concernant la brièveté du délai de six semaines pour l'examen,
- la grande difficulté à distinguer les principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- l'insuffisante information réciproque des parlements nationaux.

La seconde expérience, organisée en 2006, a porté sur une proposition de règlement relative à la loi applicable en matière matrimoniale. Le rapport de la COSAC relève une participation un peu moindre, et met l'accent sur les différences d'approche entre les assemblées, conduisant à des appréciations divergentes quant au respect du principe de subsidiarité. Par ailleurs, il fait état de difficultés analogues à celles rencontrées lors de la première expérience.

La troisième expérience, également organisée en 2006, a porté quant à elle sur une proposition de directive concernant les services postaux. Le rapport de la COSAC reprend les mêmes observations et conclut à la nécessité de rechercher une « entente » sur l'interprétation des principes de subsidiarité et de proportionnalité (1).

- Sur proposition de notre collègue Jacques Blanc qui est tout à la fois membre de la délégation et membre du Comité des régions, la délégation a également participé – en considérant que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République – au test organisé en 2006 par le **Comité des régions**, et portant sur une proposition de recommandation

(1) Ces rapports sont disponibles sur le site : www.cosac.eu/fr/

établissant un cadre européen de certification pour la formation contenue ainsi que sur une communication sur l'efficacité et l'équité des systèmes d'éducation.

Un nouveau test est en cours ; il porte sur des textes concernant le marché intérieur de l'électricité et du gaz, l'immigration de travail et en particulier celle de travailleurs hautement qualifiés, ainsi que l'efficacité des services de santé.

• Enfin, le thème de la subsidiarité a été un des principaux sujets de la coopération entre la délégation pour l'Union européenne et son homologue du Bundesrat allemand. Il a été abordé lors des deux rencontres (janvier 2006 et octobre 2007) qui ont eu lieu jusqu'à présent, et, dans l'intervalle, l'échange d'informations sur ce sujet s'est poursuivi à l'échelon administratif. Les débats, lors des deux rencontres, ont fait apparaître une grande convergence, tant pour la détermination des textes posant problème sous l'angle de la subsidiarité et de la proportionnalité que pour la première évaluation du dialogue (1).

Extrait du compte rendu de la rencontre du 5 octobre 2007

M. Gerold Wucherpfennig, ministre chargé des Affaires européennes et des relations avec le Bund et Chef de la Chancellerie de l'État libre de Thuringe :

Le Bundesrat a examiné plus de 150 propositions de la Commission en un an et lui a adressé de nombreux avis, sur les textes qui lui semblaient les plus importants, en retenant trois critères d'examen : l'existence d'une base juridique fondant la proposition législative, le respect du principe de subsidiarité et le respect du principe de proportionnalité. Tous nos avis sont par ailleurs fondés sur l'article 23 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, qui définit les modalités de participation du Bundestag et du Bundesrat aux questions européennes.

Depuis septembre 2006, le Bundesrat a donné 14 avis concernant notamment la directive sur la protection des sols, le livre vert pour une Europe sans tabac, l'initiative « mieux légiférer » de 2005, le programme stratégique de la Commission européenne pour 2008. Pour les deux premiers textes a été soulevé un problème de subsidiarité, pour les autres documents c'est la violation du principe de proportionnalité qui a été évoquée. Cependant, nous avons été déçus des réponses de la Commission européenne qui n'ont fait que répéter les motivations initiales de ses propositions. Nous estimons que la Commission européenne n'a pas réellement tenu compte de nos avis : il faudrait qu'elle vérifie consciencieusement ses textes et le cas échéant les modifie. On a par ailleurs perdu beaucoup de temps, parfois trois mois, avant que la Commission ne réagisse. »

(1) Pour chacune de ces rencontres, un compte-rendu des débats a été publié dans un numéro spécial des « Actualités de la délégation pour l'Union européenne » et se trouve également disponible sur la page « Europe » du site Internet du Sénat.

2. La mise en œuvre par les autres parlements nationaux

a) Une procédure qui semble s'enraciner

Selon les données fournies par la Commission européenne, le nombre total d'observations adressées par les parlements nationaux croît régulièrement : à la fin de l'année 2006, la Commission avait reçu 46 observations ; au début du mois de juin 2007, ce nombre était de 97 ; début novembre, il atteignait 142. On ne constate donc pas, pour l'instant, d'essoufflement de la procédure.

La Commission précise par ailleurs que les textes les plus critiqués sous l'angle de la subsidiarité ont été ceux portant sur :

- les conflits de lois en matière matrimoniale ;
- le marché intérieur des services postaux ;
- la protection des sols ;
- la sécurité des infrastructures routières ;
- les infrastructures critiques ;
- l'institut européen de technologie ;
- la protection diplomatique et consulaire ;
- le Livre vert « *Une Europe sans fumée de tabac* » ;
- le Livre vert sur la modernisation du droit du travail ;
- la communication « *Une vision européenne des mers et océans* » ;
- la communication présentant la stratégie de la Commission pour 2008.

b) Une participation inégale

La participation au dialogue sur la subsidiarité n'a pas été générale puisque – alors que l'Union compte 13 pays bicaméraux sur 27, et donc 40 assemblées parlementaires – seulement 27 d'entre elles y ont participé. En outre, nombre d'assemblées semblent avoir participé de façon ponctuelle, le plus souvent à l'occasion des « expériences-pilotes » organisées en 2006 par la COSAC.

Les assemblées qui apparaissent comme les plus actives sont le Bundesrat allemand, le Sénat tchèque, les deux chambres du Parlement néerlandais, la Chambre des Lords, le Parlement danois, le Parlement portugais et le Parlement suédois.

Le Bundesrat allemand a adressé à la Commission européenne 16 observations. La procédure est conduite par la commission des Affaires européennes qui peut consulter les commissions compétentes au fond. Les observations adoptées par la commission des Affaires européennes font l'objet d'un vote en Assemblée plénière.

Le Sénat tchèque a adressé pour sa part 7 observations. La procédure est analogue à celle suivie au Bundesrat.

Les deux chambres du Parlement néerlandais ont mis en place, à titre expérimental, une commission mixte paritaire chargée du dialogue sur la subsidiarité et la proportionnalité. En tenant compte du débat organisé dans chaque Chambre sur le programme législatif de la Commission européenne, la commission sélectionne les textes à examiner et prépare en deux semaines un projet d'observations. Celui-ci est renvoyé aux commissions compétentes au fond qui disposent de deux semaines pour donner un avis. La commission mixte statue ensuite en tenant compte de ces avis. La décision définitive est prise en séance plénière dans chaque Chambre par un vote sur le texte de la commission mixte. Le Parlement néerlandais s'est ainsi prononcé sur 12 textes pendant la première année du dialogue et a adressé 3 observations.

Dans le même sens, les deux chambres du parlement irlandais viennent de mettre en place une commission spécialisée chargée d'examiner les documents de la Commission européenne au regard de la subsidiarité. Il s'agit là d'une nouvelle formule puisque cet examen était jusque là assuré par les commissions sectorielles.

La Chambre des Lords a adressé, quant à elle, 15 observations à la Commission, le Parlement portugais 13, le Parlement danois 12 et le Parlement suédois 11. Le Bundestag allemand et le Parlement lituanien ont adressé chacun trois observations.

Toutes les autres assemblées qui ont participé au dialogue n'ont adressé qu'une ou deux observations.

II. QUELQUES ENSEIGNEMENTS

A. L'EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Au-delà des difficultés techniques liées à l'examen d'un grand nombre de textes dans un délai relativement réduit, certaines difficultés concernent la délimitation du champ du contrôle ainsi que les obstacles que peut rencontrer une approche centrée sur la subsidiarité.

1. Le champ du contrôle : relations entre subsidiarité, proportionnalité et base juridique

Il ressort des réunions de la délégation qu'il n'est pas toujours aisé de délimiter le champ du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité.

Déjà, **les notions de subsidiarité et de proportionnalité ne sont pas réellement dissociables**. Elles sont différentes, mais sans qu'il y ait une frontière nette entre les deux. Selon le principe de subsidiarité, l'Union ne doit intervenir que « *dans la mesure où* » cela est nécessaire pour mieux réaliser un objectif ; selon le principe de proportionnalité, l'intervention ne doit pas « *excéder ce qui est nécessaire* » pour atteindre cet objectif. On voit que ces exigences procèdent d'un même esprit : l'action de l'Union doit se limiter à ce qui est nécessaire pour pallier des insuffisances. De fait, une directive trop détaillée doit-elle être critiquée sur le terrain de la subsidiarité ou celui de la proportionnalité ? On voit bien qu'on ne peut distinguer complètement ces deux principes, bien qu'ils ne soient pas identiques.

Mais **il n'est pas toujours facile, non plus, de tracer une frontière nette entre le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité et celui de la base juridique**. Le traité autorise-t-il l'Union à agir ? La réponse n'est pas toujours séparable de l'intensité ou de l'ampleur de l'action envisagée, car dans bien des domaines, les traités précisent que l'action de l'Union est là pour « *soutenir* », « *compléter* », « *encourager* » l'action des États membres. La compétence de l'Union dépend bien, alors, du contenu même de l'action envisagée : il faut vérifier que l'Union ne se substitue pas plus qu'elle ne devrait aux États membres.

En réalité, ce n'est pas par hasard que les traités ont regroupé en un même article le principe d'interprétation stricte des compétences de l'Union, le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité. Ces principes ne sont

pas toujours dissociables et renvoient, finalement, à une même question : l'intervention de l'Union est-elle réellement justifiée ?

<p>Texte en vigueur</p>	<p>Texte résultant du traité de Lisbonne</p>
<p>*** <i>Article 5 du traité instituant la Communauté européenne</i></p>	<p>*** <i>Article 5 du traité sur l'Union européenne</i></p>
<p><i>La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.</i></p>
<p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p>
<p><i>L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>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 des traités.</i></p> <p><i>Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.</i></p>

2. Les difficultés propres au contrôle de la subsidiarité

Les notions de subsidiarité et de proportionnalité font figure de nouvelles venues dans la culture politique française. Notre pays est tributaire d'une tradition centralisatrice, qui tend à associer égalité et uniformité et que nous avons tendance à projeter sur l'Union. Bien que la Constitution française contienne désormais, à son article 72, une formule inspirée du principe de subsidiarité, il n'est pas habituel de contester une action de l'État au motif que tel ou tel échelon local serait un meilleur niveau d'intervention. De même, contester une proposition européenne jugée satisfaisante sur le fond – ou conforme aux intérêts français – au seul motif que l'Union ne serait pas le meilleur échelon pour agir, n'a rien d'une démarche naturelle. Ainsi, il n'était pas facile à la délégation d'aborder la réforme de l'organisation commune du marché (OCM) des fruits et légumes sous l'angle de la subsidiarité, dès lors que la position française était de réclamer une OCM plus structurée et plus développée.

À cela s'ajoute que les parlementaires, habitués à se concentrer sur les questions de fond, peuvent ressentir une certaine frustration à l'idée de devoir se prononcer uniquement sur la justification de l'action envisagée, et non sur le contenu de celle-ci. Ce fut le cas, par exemple, lors de l'examen par la délégation de la proposition de directive sur les services postaux. Il est vrai que le Parlement dispose désormais de deux instruments complémentaires : l'article 88-4 de la Constitution permet de se prononcer sur le fond et d'avoir un dialogue avec le Gouvernement, tandis que les questions de subsidiarité et de proportionnalité sont abordées par la délégation dans le dialogue direct avec la Commission européenne. Il est important de bien combiner ces deux instruments pour pouvoir faire vivre une procédure consacrée spécifiquement à la subsidiarité et à la proportionnalité.

Par ailleurs, il est compréhensible qu'une assemblée politique souhaite se concentrer sur les textes les plus importants, aux conséquences économiques et sociales les plus lourdes. Or, les textes appelant un examen plus approfondi du point de vue de la subsidiarité peuvent parfois sembler d'une portée réduite (bien qu'ils soient susceptibles de prendre, par la suite, une importance inattendue dans le débat politique, comme on l'a vu pour la directive sur les oiseaux migrateurs).

Enfin, il n'est pas rare que les textes les plus contestables du point de vue de la subsidiarité soient des textes « dans l'air du temps », et que les critiquer sous cet angle expose à paraître « politiquement incorrect ». Ainsi, si l'on se réfère à la définition de la subsidiarité retenue par les traités, on doit admettre que la lutte contre le tabagisme passif ne fait pas partie des objectifs qui « *en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, peuvent*

être mieux réalisés au niveau communautaire ». Néanmoins, contester au nom de la subsidiarité la démarche de la Commission dans son Livre vert « *Vers une Europe sans fumée de tabac* », n'est-ce pas prendre le risque d'apparaître hostile à la promotion d'une exigence de santé publique ?

B. LES RÉPONSES DE LA COMMISSION

1. La forme

La Commission européenne s'est incontestablement prêtée au dialogue : les observations de la délégation ne sont pas restées sans réponse. Si le nombre des réponses est inférieur à celui des observations, c'est parce qu'un certain nombre de celles-ci n'en appelaient pas : au début de la procédure, la délégation informait également la Commission des cas où, après débat, elle avait conclu à la conformité du texte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ; ensuite, elle a décidé de ne saisir la Commission que des cas où, au minimum, des demandes d'explications supplémentaires étaient formulées. Les seuls cas litigieux sont ceux des communications de la Commission sur « les régions, actrices du changement économique » et sur les « systèmes de garantie des dépôts » ainsi que sur le projet de programme européen de protection des infrastructures critiques : la délégation les avait certes estimés conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, mais à la condition de respecter certaines conditions. Ces réserves n'ont pas reçu de réponse.

Le délai de réponse de la Commission, en revanche, ne peut être jugé satisfaisant. Le délai de trois mois qu'elle s'était fixé pouvait paraître généreux, puisqu'il est le double de celui dont disposent les assemblées pour formuler leurs observations. Cependant, ce délai est loin d'avoir toujours été respecté : le délai de réponse moyen s'établit en effet à trois mois et demi. Si quelques réponses ont été relativement rapides, d'autres n'ont été fournies qu'après un délai de cinq à six mois.

Or, passé un certain délai, le dialogue n'a plus guère de sens, le processus de décision étant de toute manière trop avancé pour que les questions de subsidiarité et de proportionnalité aient une chance d'être prises en compte.

2. Le fond

Force est de constater que la qualité du dialogue est parfois inégale.

– Certaines réponses apparaissent satisfaisantes.

Dans certains cas, la Commission a admis la nécessité de motiver davantage sa proposition et a fourni des justifications supplémentaires que la délégation a jugées suffisantes. Le dialogue a atteint alors son objectif : fournir des précisions ou des clarifications sur les motivations ou sur les intentions de la Commission et, par là même, répondre à des interrogations, voire à des inquiétudes.

Le dialogue qui s'est déroulé à propos de la notion de « *compétence exclusive* » a ainsi permis d'aboutir à une utile clarification.

Dans plusieurs propositions transmises à la délégation, la Commission européenne estimait inutile de justifier l'action envisagée au regard du principe de subsidiarité, car l'on se trouvait dans un domaine de « *compétence exclusive* » de l'Union. Il est vrai que le principe de subsidiarité ne s'applique pas dans le cas d'une « *compétence exclusive* » de l'Union. Cette précision, qui figure à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, ne fait que rappeler une évidence : si l'Union est exclusivement compétente, le problème du partage optimal des responsabilités entre l'Union et les États membres ne se pose pas.

Tout le problème était que la Commission appliquait cette notion de « *compétence exclusive* » à des domaines qui n'en relevaient pas : l'harmonisation de règles et de procédures dans le domaine de l'aviation civile, le régime de TVA applicable aux services de radiodiffusion et de télévision, la libre prestation de services dans le domaine des marchés publics de travaux...

En réalité, il n'y a compétence exclusive de l'Union que lorsque celle-ci ne peut agir qu'en dessaisissant complètement les États membres. Les domaines concernés sont d'ailleurs énumérés dans un nouvel article introduit par le traité de Lisbonne.

Les compétences exclusives d'après le traité de Lisbonne

« L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

a) l'Union douanière ;

b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;

c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ;

d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;

e) la politique commerciale commune.

L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. »

Les domaines où l'Union dispose d'une compétence exclusive sont donc peu nombreux et ne doivent pas être confondus avec ceux où l'Union a exercé une compétence partagée. **Dans les domaines de compétence partagée, dès lors que l'Union a pris des mesures, les États membres ne peuvent plus légiférer dans le champ de ces mesures, mais l'Union n'en a pas pour autant une compétence exclusive et ses interventions restent soumises au principe de subsidiarité** (le principe de proportionnalité s'appliquant d'ailleurs, quant à lui, que l'on soit ou non en présence d'une compétence exclusive de l'Union).

Dans ses réponses aux observations de la délégation, la Commission a reconnu avoir utilisé le terme de « *compétence exclusive* » à mauvais escient. Ainsi, s'agissant du texte relatif à l'harmonisation de règles et de procédures dans le domaine de l'aviation civile, la Commission a expliqué que le terme de « *compétence exclusive* » ne faisait pas référence à la politique des transports, laquelle est une compétence partagée avec les États membres, mais à la compétence de mettre en œuvre des procédures interinstitutionnelles – en l'espèce, l'adaptation aux nouvelles règles en matière de comitologie – qui ne peut être exercée que par l'Union européenne.

La Commission a développé une argumentation similaire en ce qui concerne la proposition de directive relative au régime de TVA applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique. Elle a reconnu que la fiscalité indirecte « *ne constitue pas un domaine qui relève d'emblée de la compétence exclusive de la Communauté au sens de l'article 5 CE* ». Elle a toutefois fait observer que l'exercice par les États membres de leurs compétences concurrentes en matière de taxes sur le chiffre d'affaires était strictement encadré et limité par les mesures d'harmonisation des législations nationales adoptées par le Conseil. Surtout, elle a expliqué que la « *compétence exclusive* » de la Communauté à laquelle elle avait fait référence dans l'exposé des motifs « *se fondait dès lors sur le fait que [la] proposition visait uniquement à prolonger la période d'application d'un acte communautaire* ».

Après cet échange, la délégation n'a plus constaté de cas dans lequel la Commission recourait abusivement à l'argument de la « *compétence exclusive* ». Toutefois, lors de l'examen de la proposition de règlement réformant l'organisation commune des marchés des fruits et des légumes, il est apparu que la Commission ne fournissait aucune motivation au regard de la subsidiarité, laissant ainsi à penser que l'Union pourrait disposer en ce domaine d'une compétence exclusive. C'est pourquoi la délégation a rappelé, dans ses observations, que la politique agricole commune n'était pas une compétence exclusive de l'Union. En réponse, la Commission a reconnu la nécessité de motiver cette proposition au regard du principe de subsidiarité.

Ainsi, le dialogue engagé par le Sénat avec la Commission a amené celle-ci à réagir contre une dérive qui l'amènerait à élargir inconsidérément la catégorie des « *compétences exclusives* » qui échappent au contrôle de subsidiarité.

– D'autres réponses paraissent moins satisfaisantes.

Mais dans d'autres cas, la Commission s'est bornée à reprendre les justifications figurant dans l'exposé des motifs ou les considérants de la proposition : or, si la délégation avait formulé une observation, c'était au minimum pour obtenir une justification plus complète.

Il est même arrivé que la Commission réponde en termes d'opportunité à des observations portant sur la subsidiarité. Ainsi, dans ses observations concernant la proposition de réforme de l'OCM vitivinicole, la délégation avait estimé que, pour être pleinement conforme au principe de subsidiarité, ce texte devrait accorder une plus grande latitude aux États membres quant aux mesures susceptibles d'être financées dans le cadre des « *enveloppes nationales* » qu'il était prévu d'accorder. Dans sa réponse, la Commission se borne à indiquer qu'elle n'est « *pas favorable* » aux mesures

citées en exemple par la délégation « à cause de leurs nombreux inconvénients ». Or, la question était seulement de savoir si le principe de subsidiarité devait conduire, en l'occurrence, à laisser une plus grande latitude aux États membres ; à supposer qu'il en soit ainsi, c'était à ceux-ci d'évaluer les avantages et inconvénients des mesures possibles, sous réserve du contrôle de la Commission sur d'éventuelles distorsions de concurrence.

– Enfin, **la Commission a, pour certaines de ses réponses, recouru à des arguments extrêmement discutables.**

L'existence de différences de situation entre les États membres

Il en est ainsi lorsque la Commission, dans l'exposé des motifs d'une proposition, fonde son argumentation en matière de subsidiarité sur l'existence de différences de situation entre les États membres.

Ainsi, pour justifier sa proposition sur la question des infrastructures routières, la Commission met en avant la diversité des mesures et l'inégalité des performances selon les États membres.

De même, pour justifier une proposition concernant les incitations fiscales en faveur de la recherche-développement, elle souligne que le régime des fondations est caractérisé par une très grande diversité en matière d'organisation, de gestion administrative, de conditions de fonctionnement, de statut juridique et de traitement fiscal.

De telles justifications sont préoccupantes. Si l'existence de différences de situation entre les États membres peut tenir lieu de justification au regard du principe de subsidiarité, alors autant rayer ce principe des traités, car il n'existe pas de secteur d'action possible de l'Union où cet argument ne pourrait être employé. Un tel raisonnement revient, en réalité, à priver l'énoncé du principe de subsidiarité de tout effet utile.

L'existence d'un financement par l'Union européenne

Tout aussi critiquable est l'argument employé par la Commission, en réponse aux observations de la délégation, qui justifie au regard de la subsidiarité la proposition de directive sur la sécurité des infrastructures routières par le fait que les infrastructures routières sont souvent cofinancées par les fonds structurels ou le fonds de cohésion. Là également, entrer dans une telle logique reviendrait à neutraliser le principe de subsidiarité, tant les réalisations financées par les fonds européens sont variées et touchent à des domaines divers.

• Ainsi, **le bilan du dialogue avec la Commission se ramène à un plus grand effort de justification de ses propositions**, en recourant à des

arguments qui peuvent paraître de valeur inégale, certains emportant l'approbation, d'autres suscitant l'étonnement.

La minceur de ce résultat peut d'autant plus décevoir que les préoccupations exprimées par la délégation, au moins dans certains cas, n'étaient manifestement pas sans fondement, puisque certains des textes en cause ont suscité un débat sur la subsidiarité au sein du Parlement européen ou du Conseil.

Les débats du Conseil ont ainsi accordé une place à l'exigence de subsidiarité dans des domaines comme les capacités aéroportuaires, la protection des sols, la sécurité des infrastructures routières, la réforme de l'OCM « fruits et légumes », la gestion des risques d'inondation ; il en a été de même, dans le cas du Parlement européen, pour les textes relatifs aux infrastructures critiques, à la protection des sols, à la réforme de l'OCM vitivinicole, à la gestion des risques d'inondation...

L'existence de tels débats montre que la problématique de la subsidiarité est désormais prise davantage au sérieux par le législateur de l'Union ; cela suggère qu'il aurait été utile, pour la Commission, de l'aborder plus à fond au stade plus précoce du dialogue avec les parlements nationaux.

III. LES PERSPECTIVES

A. MAINTENIR LE DIALOGUE DIRECT

Le dialogue direct sur la subsidiarité et la proportionnalité a été lancé à un moment où le processus de révision des traités semblait dans l'impasse. Garde-t-il encore son intérêt alors que le traité de Lisbonne va consacrer un contrôle de subsidiarité reposant en grande partie sur l'intervention des parlements nationaux ?

a) Le contrôle de subsidiarité dans le traité de Lisbonne

Confirmant et complétant une orientation déjà retenue par le traité constitutionnel, le traité de Lisbonne met en place un mécanisme de contrôle de la subsidiarité comprenant trois étapes :

– dans un délai de huit semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les institutions de l'Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart). Pour l'application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix ;

– si un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux et si la Commission décide de le maintenir, le Conseil et le Parlement doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité ; si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement (à la majorité simple) donne une réponse négative, le projet est écarté ;

– après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie par un État membre d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d'un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci.

b) L'intérêt de maintenir parallèlement le dialogue direct

Le contrôle de subsidiarité prévu par le traité de Lisbonne se distingue très nettement du dialogue direct engagé depuis un an.

Organisé par les traités, le contrôle de subsidiarité est associé au processus de décision de l'Union, qu'il peut interrompre ou dont il peut faire annuler le résultat ; par ailleurs, il concerne uniquement les propositions d'acte législatif et porte exclusivement sur la subsidiarité, quelles que soient les difficultés qui risquent d'apparaître pour considérer ce principe indépendamment de tout autre.

Le dialogue direct est de nature informelle : il ne crée pas d'obligation. Mais il porte sur un domaine bien plus vaste, puisqu'il couvre l'ensemble des documents émanant de la Commission et non les seules propositions législatives. Il inclut notamment les Livres verts qui paraissent particulièrement se prêter à l'exercice d'un dialogue sur la subsidiarité. Comme on l'a vu, la vocation de ce dialogue est en effet d'intervenir le plus en amont possible, et donc de préférence avant qu'une proposition législative ne soit présentée.

Le champ du dialogue direct est également plus large, puisqu'il porte à la fois sur la subsidiarité et la proportionnalité et que, s'agissant d'un dialogue informel, il paraît possible de l'étendre à des questions connexes comme celle de la base juridique.

Le dialogue direct avec la Commission conserve donc une utilité spécifique : comme l'ont noté les contributions des COSAC de Berlin et de Lisbonne, il apporte des possibilités supplémentaires – qui, en réalité, peuvent compléter le mécanisme de contrôle prévu par la révision du traité.

Ce dialogue peut donc se combiner avec le mécanisme de contrôle prévu par le traité de Lisbonne.

B. LE RENDRE PLUS EFFECTIF

Le lancement du dialogue direct a été, au départ, une initiative du président de la Commission européenne. Au sein de celle-ci, le soutien à cette démarche était probablement loin d'être unanime. Du côté des parlements nationaux, les réticences de principe semblent très rares, mais le dialogue direct avec la Commission réclame des évolutions en termes de culture politique et d'habitudes de fonctionnement. Le « réflexe européen » est encore loin d'être la règle au sein des parlements. On ne peut s'étonner qu'au bout d'une année, le bilan s'apparente plus à un démarrage laborieux qu'à une

marche triomphale. En même temps, les leçons de cette première expérience doivent être tirées pour donner toute sa portée au dialogue.

a) Engager le dialogue le plus tôt possible

Le dialogue ne peut avoir de réelle utilité que s'il se produit au tout début du processus. C'est pour cela que la délégation s'est efforcée de respecter le délai de six semaines et c'est pour cela qu'elle estime qu'un délai de trois mois pour la réponse de la Commission est un délai trop long.

Dans le but d'engager le processus le plus tôt possible, la délégation a examiné le programme législatif et de travail de la Commission pour 2007. Mais elle a dû alors constater que ce document ne permettait pas de se prononcer car l'examen de la subsidiarité et de la proportionnalité suppose de connaître les principales dispositions du texte concerné.

En revanche, dans ce même souci d'intervenir en amont, la délégation a constaté que les livres verts pouvaient se prêter particulièrement à l'exercice du contrôle de subsidiarité dès lors qu'ils étaient le prélude à des textes normatifs. Au cours de ses premiers examens de livres verts, la délégation a adressé des observations à la Commission pour s'étonner que celle-ci n'ait pas motivé au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité les différentes mesures qu'elle soumettait à consultation. La Commission a répondu qu'elle n'avait pas, à ce stade, à apporter de justifications au regard de la subsidiarité ou de la proportionnalité dans la mesure où il ne s'agissait pas encore de propositions. La délégation a estimé que cette réponse était parfaitement justifiée, mais elle a considéré qu'elle était en revanche fondée, quant à elle, à mettre en garde la Commission, dès ce stade, sur les problèmes de subsidiarité ou de proportionnalité que pourrait soulever telle ou telle mesure envisagée et à indiquer quelles solutions paraissaient les plus respectueuses de la subsidiarité ou de la proportionnalité.

La délégation entend bien, le jour où la Commission présentera des propositions découlant d'un livre vert, examiner si ses observations ont été réellement prises en compte. C'est en effet sur le long terme, et en assurant un suivi effectif de toute la chaîne qui conduit à un règlement ou à une directive, que les parlements nationaux peuvent espérer exercer un réel contrôle au regard de la subsidiarité.

b) Assurer la diffusion des observations des parlements nationaux

Ensuite, **l'information sur les observations des parlements nationaux doit être plus largement diffusée.** L'information réciproque entre parlements nationaux se heurte encore à des obstacles. En même temps, le Conseil et le Parlement européen ne semblent pas toujours bien informés de

l'existence ou de la teneur des observations des parlements. Pour que le dialogue sur la subsidiarité ait de meilleures chances de faire évoluer certaines attitudes de la Commission, il faut en réalité que ce dialogue soit le point de départ d'un débat appelé à se poursuivre aux différents stades du processus de décision.

Il serait souhaitable que l'ensemble du dialogue – observations des parlements nationaux et réponses de la Commission – soit rendu public par la Commission européenne. Elles pourraient être regroupées sur une **base de données spécifique** (qui pourrait figurer sur le site IPEX) : une telle base pourrait être utile, non seulement aux parlements nationaux, mais aussi au Conseil et au Parlement européen, voire à la Cour de justice.

c) Intensifier la concertation interparlementaire

Enfin, **la concertation interparlementaire doit s'intensifier**. Il est clair que plus nombreuses seront les assemblées à soulever un problème de subsidiarité au sujet d'un texte, meilleures seront les chances de voir la Commission prendre au sérieux les préoccupations exprimées. Cela est vrai, également, lorsqu'on en arrive à l'examen du texte par le Parlement européen et le Conseil. Ainsi, le texte qui a suscité le plus grand nombre d'observations – la proposition sur la loi applicable en matière matrimoniale – a été aussi celui qui a été le plus discuté au sein du Conseil sous l'angle de la subsidiarité.

Mais, pour harmoniser la convergence des prises de position, un effort de réflexion collective s'impose pour disposer, autant que possible, de **critères communs**, de points de repère facilitant le rapprochement des points de vue des assemblées dans les délais relativement limités dont elles disposent. La COSAC apparaît comme le lien approprié pour une réflexion sur ces critères communs, qui pourrait tirer profit de celle qui est déjà engagée au sein du Comité des régions.

* *

*

Les résultats du dialogue direct avec la Commission ont certes été, pour sa première année, peu spectaculaires. On doit cependant tenir compte de la difficulté de l'objectif poursuivi : il s'agit de développer une « culture de subsidiarité » qui n'existe aujourd'hui ni dans la plupart des États membres, ni à l'échelon européen. Et c'est sans doute seulement lorsqu'il se combinera avec le mécanisme de contrôle prévu par le traité de Lisbonne que le dialogue direct prendra une plus grande portée. En tout état de cause, beaucoup dépendra de la coopération interparlementaire, dont le développement sera

indispensable pour faire vivre le dialogue direct comme le mécanisme de contrôle. Cela suppose que chacun admette l'importance de l'enjeu.

Il faut donc souligner qu'une plus grande attention à l'exigence de subsidiarité est dans l'intérêt de la construction européenne. Que l'Union se concentre sur les grandes missions pour lesquelles elle constitue l'échelon approprié, qu'elle les remplisse avec efficacité, et sa légitimité sera confortée. Les citoyens attendent de l'Union des résultats en termes de croissance et d'emploi, de développement durable, de lutte contre la délinquance internationale, de défense des intérêts et des valeurs de l'Europe dans le contexte de la mondialisation. Comme le soulignait M. Willi Stächele lors de la rencontre entre la délégation et la commission homologue du Bundesrat, chacun est disposé à voir l'Union agir contre le réchauffement climatique ; le problème naît lorsque, au final, le résultat est un texte sur la mobilité urbaine.

En même temps, il est nécessaire de laisser, chaque fois que possible, une marge de manœuvre aux États membres et aux collectivités territoriales. C'est la garantie d'une meilleure adaptation à la diversité européenne et aux réalités du terrain et, finalement, le gage d'une meilleure efficacité. Et c'est aussi le moyen de désarmer des critiques que l'Union a bien inutilement suscitées. La construction de l'Europe exigeait-elle de légiférer sur les eaux de baignade, les habitats naturels, les oiseaux migrateurs, ou encore la fiscalité indirecte de la coiffure ou de la restauration ? Des textes de ce type – outre qu'ils sont souvent difficiles d'application – ne font, finalement, qu'accréditer l'idée d'une Union à la fois lointaine et envahissante, peu à l'écoute des préoccupations prioritaires des citoyens.

Les États membres et leurs citoyens ont besoin de s'unir pour être ensemble plus forts et plus efficaces ; ils n'ont pas besoin d'être mis en tutelle dans les moindres aspects. Comme le soulignait Abraham Lincoln dans une déclaration au Congrès des États-Unis : « *Vous ne pouvez pas aider les hommes continuellement en faisant pour eux ce qu'ils pourraient faire eux-mêmes* ».

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mardi 20 novembre 2007 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Hubert Haenel, le débat suivant s'est engagé :

M. Simon Sutour :

Je souscris à votre analyse du dialogue direct avec la Commission européenne. Dans un autre ordre d'idées, je voudrais souligner aussi l'intérêt des contacts informels que nous pouvons avoir avec des membres de la Commission lorsque nous nous rendons à Bruxelles. Aujourd'hui, ces contacts ne sont plus rares. Dans le passé, on nous voyait un peu comme des gêneurs : pourquoi les parlementaires nationaux se préoccupaient-ils des questions européennes, alors qu'il y avait une Commission, un Parlement et un Conseil pour cela ? Je crois qu'il y a eu une évolution. Lorsque j'ai été reçu par Mme Fisher-Boel, pour la préparation de mon rapport sur l'OCM vitivinicole, j'ai eu l'impression d'une écoute, d'une attention qui reflétait le sentiment que nos prises de position pouvaient avoir une influence sur le gouvernement. Lors de notre dernier déplacement collectif à Bruxelles, j'ai également senti une disposition au dialogue de la part de la Commission, mais aussi des parlementaires européens que nous avons rencontrés.

Je perçois donc un progrès, qui est peut-être dû en partie – à quelque chose malheur est bon – au résultat du référendum, qui a mis au jour un sentiment de déficit démocratique et d'incompréhension. J'approuve tout à fait le passage du rapport qui souligne que, pour construire l'Europe, on n'avait pas besoin de légiférer sur les eaux de baignade ou les habitats naturels. Cette législation superflue nuit à l'image de la construction européenne chez les citoyens. Une plus grande vigilance sur la subsidiarité me paraît justifiée.

M. Hubert Haenel :

Votre propos me fait penser à une remarque de Willi Stächele, ministre du Land de Bade-Wurtemberg et président de la commission des affaires européennes du Bundesrat, lors de notre rencontre avec nos homologues du Bundesrat. Il estimait que, depuis les référendums, les membres du Bundesrat étaient pris plus au sérieux à Bruxelles. Mais, à mon

avis, le changement avait commencé auparavant. Au début de la Convention sur l'avenir de l'Europe, nous sentions encore de fortes réticences à reconnaître un rôle aux parlements nationaux, puis, peu à peu, il y a eu malgré tout une évolution.

M. Roland Ries :

Je trouve ce rapport éclairant, c'est une synthèse utile. Je voudrais souligner que notre rôle n'est pas d'arbitrer entre les institutions européennes, mais de veiller au respect de la subsidiarité par les institutions de l'Union prises globalement. Toute institution a tendance à accroître son champ d'action ; et plus une institution est jeune, plus elle cherche à élargir son périmètre.

Le rapport souligne à juste titre que certains arguments avancés par la Commission sont très critiquables. Si l'on admet que l'existence d'une diversité des situations suffit à justifier une intervention européenne malgré le principe de subsidiarité, alors il n'y a plus de limite aux interventions. De même, l'argument selon lequel un cofinancement donne le droit d'intervenir me paraît inquiétant. C'est un problème plus général : jusqu'où un cofinancement peut-il donner un droit de regard ? Lorsque j'étais maire de Strasbourg, j'avais fait le tour des institutions locales afin de chercher des subventions pour notre projet de tramway. Devant le Conseil général, j'avais eu le malheur de dire : « *Votre point de vue sur le projet m'intéresse, mais si vous voulez aider Strasbourg, laissez-la choisir la solution* ». Le président du Conseil général – c'était alors Daniel Hoeffel – m'avait répondu : « *Si nous finançons, nous voulons avoir notre mot à dire sur la solution* ». Pour ma part, je ne suis pas favorable à la conditionnalité des subventions, ou alors elle doit être la plus limitée possible. J'examine en ce moment le texte européen sur la mobilité urbaine : la Commission propose une labellisation des villes, avec des conditions à remplir ; cela reviendrait à la laisser choisir à la place des premiers intéressés.

M. Simon Sutour :

Pour ma part, je ne suis pas choqué que l'instance qui subventionne, que ce soit l'Union ou un autre échelon, veuille avoir son mot à dire sur l'utilisation des fonds. Ce qui me paraît critiquable dans le raisonnement de l'Union à propos du texte sur les infrastructures routières, c'est qu'il va beaucoup plus loin : il suggère que, dès lors que l'Union cofinance des routes, elle peut poser des règles. C'est aller trop loin.

M. Roland Ries :

Ceci montre bien, justement, qu'il faut se méfier de la tendance à la « conditionnalisation » toujours plus poussée des subventions. Lorsqu'on soumet les subventions à des conditions trop précises, on ne respecte pas le pouvoir d'appréciation des autorités locales, on décide pratiquement à leur place. Je reconnais que le problème n'est pas simple, mais pour ma part, je crois que la formule « *je cofinance, donc je codécide* » est dangereuse.

M. Charles Josselin :

J'ai également été intéressé par ce rapport. Je souhaiterais faire quelques remarques.

Certains des textes qui nous sont transmis sont très techniques. Je crois que c'est une tâche de notre délégation que de discerner les enjeux politiques sous-jacents de certains textes techniques, même si c'est parfois difficile.

Je crois qu'il y a une responsabilité des gouvernements en matière de subsidiarité. Le Gouvernement est prévenu très tôt des perspectives de présentation des textes. Le Conseil conserve un grand pouvoir. Les ministres font-ils leur travail en ce qui concerne la subsidiarité ? Je n'en suis pas sûr. Dans le même ordre d'idées, la Représentation permanente de la France joue-t-elle un rôle positif ? Avons-nous des relations satisfaisantes avec elle ?

J'ai également une interrogation sur le fait que, dans ce dialogue avec la Commission, nous abordons tous les textes, et pas seulement ceux qui sont législatifs au sens de notre Constitution. Est-ce qu'on ne risque pas de nous reprocher d'outrepasser nos compétences ?

Je voudrais également souligner l'intérêt du dialogue avec le Parlement européen. J'ai été président de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale pendant neuf ans, à partir de 1981 ; à cette date, le Parlement européen était élu au suffrage direct depuis deux ans et avait un grand appétit de pouvoir. Il ne comprenait même pas que les parlements nationaux puissent avoir un rôle à jouer en matière européenne. Aujourd'hui, il existe une attitude plus ouverte, plus constructive. Néanmoins, le Parlement européen est encore loin d'avoir une culture de la subsidiarité : la tentation de vouloir que l'Europe s'occupe de tout est toujours là, d'autant qu'il n'existe pas à l'échelon européen un domaine de la loi bornant le champ d'intervention du Parlement, comme c'est le cas en France. Est-ce qu'il ne serait pas utile de développer des liens avec les commissions du Parlement européen pour faire valoir nos préoccupations ?

Enfin le rapport Balladur évoque la création d'un « comité des Affaires européennes ». Cela devrait être l'occasion de mieux définir les relations entre l'organe chargé des questions européennes et les commissions permanentes. Pour les questions les plus importantes, il nous faudrait parvenir à associer les différentes instances compétentes, et à nous prononcer autant que possible en séance plénière. D'autres parlements abordent plus souvent en séance plénière les questions européennes. La création du « comité » pourrait favoriser cette évolution.

M. Bernard Frimat :

J'ai également vu dans le rapport que vous venez de nous présenter une intéressante synthèse. La subsidiarité est effectivement un sujet important.

Le rapport critique à juste titre l'idée que le cofinancement pourrait entraîner la compétence. Ce serait vider le principe de subsidiarité de son contenu. On ne peut s'en tenir non plus à la formule : « qui paye décide ». J'ai eu une expérience de la politique régionale ; c'est d'ailleurs là, me semble-t-il, que le principe de subsidiarité a commencé à prendre tout son sens. L'Europe était présente pour fixer les grandes règles du jeu, mais les régions étaient au cœur de la décision. Les objectifs étant définis, il y avait une liberté pour affecter les moyens ; il aurait été exorbitant que ce soit la Commission qui décide de leur emploi. Dans un domaine de ce type, la Commission doit définir le cadre général, il doit exister un partenariat, mais une Commission omniprésente n'est pas souhaitable.

Un des intérêts du dialogue sur la subsidiarité, c'est de nous inciter à nous saisir des textes au moment opportun, c'est-à-dire en amont. Cela vaut pour les questions de subsidiarité, mais aussi les questions de fond. Le grand risque pour les parlements nationaux, c'est d'arriver après la bataille. Si nous intervenons après la première lecture du texte, c'est trop tard pour avoir quelque utilité. Pour le « paquet énergie », nous voyons bien que c'est maintenant que tout se passe, avant la première lecture. La veille permanente que nous exerçons sur la subsidiarité et la proportionnalité doit nous aider à être plus réactifs aussi sur le fond ; elle bonifie la capacité d'alerte et permet d'attirer l'attention plus tôt. Il faut que les commissions permanentes interviennent le plus rapidement possible : l'orientation choisie ne sera pas forcément conforme à mes vœux, je le sais, mais au moins l'intervention aura une utilité. Je crois également que nous devons essayer d'intervenir auprès de tous les acteurs : Commission, Conseil, mais aussi Parlement européen.

M. Christian Cointat :

Je ne conteste pas l'intérêt du rapport. Mais il me donne du vague à l'âme. La vogue de la subsidiarité me paraît être l'habillage d'un retour des égoïsmes nationaux. La foi dans la construction européenne, en réalité, va en diminuant. On se réclame de l'idée européenne, mais, au niveau national, on agit en sens contraire. La construction européenne a beaucoup progressé, mais il n'y a plus aujourd'hui le même élan. On le sent même dans le traité de Lisbonne, que je voterai tout de même sans hésiter !

J'aimerais que nous donnions à la subsidiarité un sens plus positif. Lorsqu'il y a un financement communautaire, il est clair que cela n'habilite pas l'autorité européenne à tout décider, mais elle peut fixer des grandes lignes. Il faut un juste milieu.

La subsidiarité ne doit pas être invoquée seulement pour freiner. Les institutions doivent pouvoir fonctionner ; à cet égard, évitons d'imputer tout le mal à la Commission : il vient plutôt du Conseil qui cumule les rôles d'exécutif et de législatif et fait souvent triompher les égoïsmes nationaux et la raison d'État, bien loin des considérations démocratiques. Nous devons avoir une approche politique. La subsidiarité doit être maniée avec intelligence et discernement. Elle ne doit surtout pas servir à donner l'absolution aux égoïsmes nationaux : mieux vaut accepter quelques péchés véniels dans l'autre sens.

M. Bernard Frimat :

Je ne poursuivrai pas les comparaisons théologiques, qui ne sont pas mon fort ! Je reconnais que la subsidiarité est une notion complexe. Il ne faut pas l'entendre comme un encouragement à la renationalisation. Schématiquement, j'y vois pour ma part un antidote à la bureaucratie européenne. Il faut que l'Europe soit ressentie par le citoyen comme un instrument pour l'aider, et non pour le gêner.

M. Christian Cointat :

C'est le Conseil qui est responsable ! La Commission ne décide pas.

M. Bernard Frimat :

La Commission a le monopole de la proposition, c'est un pouvoir très important. Je ne veux pas pour autant blanchir les gouvernements, qui ont trop tendance à dire : « *Ce qui est bon l'est grâce à moi, ce qui est mauvais vient de Bruxelles* » ! Mais c'est un bon principe que de chercher à ce que la

décision soit prise au niveau le mieux approprié : cela vaut aussi à l'échelon national. Chacun comprend que, si c'est la direction nationale de la poste qui choisit l'emplacement des boîtes aux lettres, le résultat sera moins bon que si le choix est fait localement. Ce n'est pas injurier les institutions européennes que de dire qu'il y a des pesanteurs bureaucratiques.

M. Simon Sutour :

J'espère qu'on me pardonnera une comparaison tauromachique. J'ai l'impression que nous avons agité la cape devant notre collègue Cointat, ancien fonctionnaire européen et représentant des Français établis hors de France ; maintenant, nous allons essayer de réussir une belle passe !

Je ne crois pas qu'il faille voir dans la subsidiarité une orientation négative, même s'il faut bien, aujourd'hui, tordre un peu le bâton dans l'autre sens pour corriger certains excès.

Il faut un ancrage local de la politique ; il faut être au contact des réalités locales. C'est vrai pour la politique nationale : par exemple ceux qui évoquent l'idée de supprimer les sous-préfectures sont ceux qui ignorent le rôle qu'elles jouent sur le terrain. Tout est plus simple depuis un bureau. Cela vaut aussi pour l'Europe, quelles que soient les institutions. Nous avons fait des circonscriptions pour l'élection des députés européens, en principe pour les rapprocher des électeurs. Je peux dire que certains d'entre eux n'entretiennent aucun rapport avec leur circonscription ! Or, rien ne remplace l'ancrage local. Il n'est pas prestigieux de participer aux réunions d'un syndicat d'électrification de petites communes, mais qui ne l'a pas fait ne comprend pas certaines réalités. On ne peut pas regarder les gens de haut et s'étonner que, ensuite, ils votent « non » quand ils en ont l'occasion.

M. Charles Josselin :

Quand j'étais ministre, je disais volontiers que la Belgique était un plat pays, mais qu'à Bruxelles il y avait des montagnes à soulever ! Je suis européen, mais je suis aussi décentralisateur. Les fonctionnaires de la Commission sont de très grande qualité, et l'on comprend qu'ils se sentent tenus d'intervenir quand ils constatent la faiblesse des administrations dans un certain nombre de pays membres. Pourtant, il faut plaider pour la neutralité technologique du bailleur de fonds, qui n'a pas à imposer ses solutions, et même pour sa neutralité idéologique : quand la Banque mondiale subventionne un système d'adduction d'eau, elle n'a pas à imposer le recours à un opérateur privé plutôt qu'à une régie. Il faut faire confiance aux responsables locaux. Nous sommes dans notre rôle en mettant en avant la subsidiarité qui doit être la contrepartie de l'intégration européenne.

M. Pierre Bernard-Reymond :

La subsidiarité est un principe qu'on ne peut codifier ; ce n'est pas un critère qui pourrait jouer de manière automatique. Il y a un équilibre à trouver au cas par cas.

Il y a aussi une demande d'Europe. J'étais au Gouvernement lors de la controverse qu'avait suscité le fameux texte sur les fromages à pâte molle ; nous avons fini, non sans mal, par trouver une solution. Nous sentions qu'on commençait à s'alarmer du développement de la réglementation européenne. Or, juste après, j'ai été saisi d'une demande de réglementation européenne venant des fabricants français et allemands d'explosifs. Ils nous disaient : dans nos deux pays, les règles de sécurité sont plus strictes que dans les autres ; il faut une harmonisation européenne, sinon nous serons obligés de nous délocaliser vers d'autres pays membres. On voit qu'il existe aussi une demande d'intervention européenne venant des professions, qui est légitime et dont il faut tenir compte.

Je suis d'accord en tout cas pour dire que la subsidiarité doit jouer à tous les échelons : j'ai été maire pendant 18 ans, premier adjoint aussi longtemps, et j'aurais aimé que les présidents de conseil régional et de conseil général s'en inspirent !

M. Yann Gaillard :

En tout cas, je constate que cette notion de subsidiarité, qui peut paraître abstraite, est très parlante pour beaucoup d'entre nous, car nous avons vu affleurer les expériences personnelles, celle de l'ancien fonctionnaire européen, celle de l'ancien fonctionnaire territorial, celles des anciens ministres... J'en tire que la subsidiarité est bien une question fondamentale. Il faut éviter que les parlements nationaux et les pouvoirs locaux ne soient peu à peu marginalisés. Tout en étant européen, il faut savoir se défendre contre trop d'Europe.

M. Hubert Haenel :

Au moment du référendum, je me suis beaucoup investi en faveur du « oui », et j'ai remarqué dans les réunions ce sentiment que l'Europe en fait trop. On juge en même temps que l'Europe n'en fait pas assez dans des domaines comme la coopération judiciaire et policière, la politique étrangère, la défense, mais il y a un sentiment d'une Europe un peu trop pesante. Je suis d'accord pour dire qu'on ne peut codifier la subsidiarité, mais elle correspond à une préoccupation réelle.

J'approuve l'idée que nous devons essayer de cerner les enjeux politiques de textes apparemment techniques : c'est bien le sens de ce que nous faisons.

Y a-t-il une responsabilité des gouvernements dans l'insuffisante prise en compte de la subsidiarité ? Je réponds oui. Dans le groupe de travail « subsidiarité » de la Convention, c'est un point qui apparaissait clairement : le Conseil est un lieu de marchandages, de compromis, et c'est la subsidiarité qui en fait les frais. Dès lors qu'une mesure ne le gêne pas, aucun gouvernement ne va causer un déplaisir à un autre gouvernement demandeur de cette mesure, même si à l'évidence le bon niveau d'intervention est national et non pas européen. Aussi bien le juriconsulte Jean-Claude Piris que le commissaire européen Antonio Vittorino l'avaient reconnu. Je dis souvent qu'un technocrate est un fonctionnaire qui n'est pas commandé. S'il y a eu des abus, c'est parce que les responsables politiques n'ont pas veillé à la subsidiarité.

L'existence en France d'un domaine de la loi peut-il faire obstacle à notre contrôle ? La réponse est non. Le critère législatif s'applique seulement lorsque nous mettons en œuvre l'article 88-4 de la Constitution qui nous permet de voter des résolutions à destination de notre Gouvernement : encore pouvons-nous alors demander à être saisis de textes non législatifs, et dans ce cas le Gouvernement accède généralement à notre demande. Mais le dialogue sur la subsidiarité est très différent : l'interlocuteur est la Commission européenne, et nous sommes saisis directement de tous les textes, quelle que soit leur nature. Il en résulte que nous sommes saisis par la Commission de deux fois plus de textes que par le Gouvernement en application de l'article 88-4.

Je réponds également à la question concernant la coopération avec la Représentation permanente : elle est très bonne. Notre antenne administrative dispose d'un bureau dans ses locaux, il y a une relation de confiance car Pierre Vimont, puis Pierre Sellal, ont pu constater que nous étions des interlocuteurs responsables.

Sur les relations avec le Parlement européen, nous avons tous, je crois, le sentiment d'un progrès. À la Convention, au départ, on sentait une méfiance du Parlement européen à l'égard des parlements nationaux. On avait fait des groupes de travail distincts pour la subsidiarité et le rôle des parlements nationaux ; celui sur la subsidiarité était présidé par un parlementaire européen ; quant à celui sur le rôle des parlements nationaux, il était présidé par une sympathique députée travailliste, Gisela Stuart, qui avait fort à faire avec les passionnaris du Parlement européen. Il a fallu du temps pour que le climat devienne un peu plus constructif. Aujourd'hui, le Parlement européen a compris qu'il fallait un partenariat avec les parlements nationaux.

Nous ne sommes pas là pour empêcher l'Europe de progresser, au contraire ! Ce que nous voulons, c'est qu'elle réponde mieux aux attentes des citoyens, qu'elle recentre son action.

Sur les relations de la délégation avec les commissions compétentes au fond, je dirai que nous avons d'abord la responsabilité d'assurer une alerte précoce. Les commissions permanentes n'ont pas le temps et la disponibilité nécessaires pour cela. C'est ce que nous avons fait en nous saisissant très en amont de sujets comme la réforme de l'OCM vitivinicole ou, auparavant, de la directive « services ». C'est ce que nous avons commencé à faire pour la réforme de la politique agricole commune et les perspectives financières. Le problème est que nos alertes ne déclenchent pas toujours une réaction assez rapide. Il faudrait une plus grande imprégnation européenne de tous les organes du Sénat.

Je suis d'accord avec Bernard Frimat pour définir la subsidiarité comme un antidote à la bureaucratie. Je crois que c'est de mieux en mieux compris ; il y a une évolution des esprits, même si elle ne s'est pas encore tout à fait concrétisée.

Pour ma part, je n'ai pas été gêné par les références théologiques de Christian Cointat, bien au contraire, et je lui répondrai précisément : « *N'ayez pas peur !* ». La subsidiarité n'est pas là pour freiner la construction européenne, mais pour faire en sorte que les décisions soient prises au bon échelon. Et pour cela, il ne faut pas laisser aux institutions européennes la bride sur le cou. Cela ne veut pas dire qu'il faut mettre en avant la subsidiarité sans aucun discernement : cela n'a jamais été notre intention. Pendant les débats de la Convention, j'avais parfois le sentiment que les parlementaires nationaux étaient suspects. J'avais fini par intervenir pour dire : « *Arrêtons de considérer que les 'bon européens' sont à Bruxelles et les 'mauvais européens' dans les pays membres !* ». Je ne dirai pas que c'est aujourd'hui l'attitude de la Commission : on peut – heureusement – mettre l'accent sur la subsidiarité sans être taxé d'eurosepticisme.

M. Pierre Bernard-Reymond :

En tous cas, je souhaite que ce rapport soit adressé à la Commission afin qu'elle en prenne connaissance et qu'elle nous fasse connaître sa réaction.

*

À l'issue du débat, la délégation a autorisé la publication du rapport.

ANNEXES

Délai de réponse de la Commission supérieur à trois mois et demi

Délai de trois mois et demi à quatre mois	<ul style="list-style-type: none">- Proposition de directive concernant les règles de procédure et les critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier- Livre vert sur l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne : la saisie des avoirs bancaires- Proposition de règlement relatif aux statistiques sur les produits phytopharmaceutiques
Délai de quatre mois à cinq mois	<ul style="list-style-type: none">- Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers- Proposition de directive concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (refonte)
Délai de cinq mois à six mois	<ul style="list-style-type: none">- Proposition de directive relative à l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté- Proposition de règlement établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et des légumes et modifiant certains règlements- Communication de la Commission sur la stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013 : « Responsabiliser le consommateur, améliorer son bien-être et le protéger efficacement »
Délai supérieur à six mois	<ul style="list-style-type: none">- Proposition de directive relative au régime de TVA applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique

LE DÉLAI DE RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission européenne s'était fixé un délai de trois mois pour répondre aux observations transmises par les parlements nationaux.

En trois occasions, la Commission a répondu avec une grande célérité : sa réponse est parvenue à la délégation un mois et demi après l'envoi de ses propres observations. Dans les trois cas, il s'agit toutefois de textes que la délégation avait estimés conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, tout en formulant certaines réserves à leur propos. Ces textes sont les suivants :

– le programme législatif et de travail de la Commission pour 2007, pour lequel la délégation avait conclu qu'il ne se prêtait pas à un examen sous l'angle de la subsidiarité et de la proportionnalité ;

– le livre blanc sur l'amélioration du cadre régissant le marché unique des fonds d'investissement, pour lequel la délégation avait seulement déploré l'absence de motivation au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité ;

– le livre vert intitulé « *Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle* », pour lequel la délégation avait fait part de ses interrogations au sujet de la formulation du titre.

La majorité des réponses est arrivée au-delà du délai de trois mois et, dans quelques rares cas, la réponse a même été fournie après un délai de cinq à six mois, comme en témoigne le tableau ci-contre.

Il semble que ces retards aient tendance à s'amplifier au fil des mois. À titre d'exemple, la délégation n'a toujours pas reçu de réponse de la Commission aux observations qu'elle lui avait transmises le 18 juillet 2007 tant sur le livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique que sur le livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, soit plus de quatre mois après son envoi.

En ce qui concerne les cas de poursuite du dialogue avec la Commission, il apparaît que **les réponses de la Commission aux nouvelles observations transmises sont toujours parvenues à la délégation au-delà du délai de trois mois** – en règle générale, entre trois mois et demi et quatre mois.

LE PROGRAMME LÉGISLATIF ET DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

a) La position de la délégation

À propos du **programme législatif et de travail de la Commission pour 2007 (COM (2006) 629 final)**, la délégation a adopté les observations suivantes :

« La délégation pour l'Union européenne du Sénat estime que ce document, par sa nature, ne se prête pas à un examen sous l'angle de la subsidiarité et la proportionnalité. »

Ces observations découlaient des considérations suivantes :

« Le programme législatif de la Commission ne se prête pas à un examen sous l'angle de la subsidiarité et de la proportionnalité. Les textes sont présentés en quelques lignes qui peuvent tout au plus permettre d'examiner s'ils disposent d'une base juridique. Mais l'examen de la subsidiarité et de la proportionnalité suppose de connaître les principales dispositions. Seul un cas particulièrement flagrant – qui supposerait un manque de vigilance difficile à envisager – pourrait être détecté à ce stade. »

b) La réponse de la Commission européenne

La Commission s'est prononcée dans le même sens que la délégation en faisant valoir les arguments suivants :

« Enfin, s'agissant du programme législatif et de travail de la Commission, il y a effectivement, comme l'a noté la délégation pour l'Union européenne d'un document qui cadre et annonce une série de propositions à venir dans le contexte plus général des objectifs politiques de la Commission sans entrer dans le détail des propositions elles-mêmes. L'intérêt de ce document tient par conséquent essentiellement dans sa vertu programmatrice mais il est vrai qu'il ne se prête pas à un examen sous l'angle de la subsidiarité et de la proportionnalité. »

LA MOTIVATION DES LIVRES VERTS AU REGARD DE LA SUBSIDIARITÉ ET DE LA PROPORTIONNALITÉ

À propos du Livre vert sur les technologies de détection dans le travail des services répressifs, des douanes et d'autres services de sécurité (COM (2006) 474), la délégation avait noté que la Commission ne fournissait aucune motivation au regard de la subsidiarité ou de la proportionnalité.

La Commission a justifié cette absence de motivation dans les termes suivants :

« La Commission tient tout d'abord à expliquer pourquoi ses livres verts ne contiennent pas de motivation au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité. En règle générale, un livre vert est destiné à ouvrir un débat avec les parties intéressées sur un problème et/ou des solutions. Les données et opinions ainsi récoltées servent notamment à déterminer les options compatibles avec les principes susnommés et, le cas échéant, à rédiger une proposition législative. C'est à ce stade seulement que la Commission peut et doit motiver. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam stipule (article 4) en effet que 'pour toute proposition de texte législatif communautaire, les motifs sur lesquels elle se fonde font l'objet d'une déclaration tendant à la justifier en démontrant qu'elle est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.' »

Lors de l'examen de cette réponse par la délégation, le président de la délégation a jugé celle-ci pleinement justifiée et a formulé les remarques suivantes :

*« À ce stade, on ne peut en effet exiger de la Commission qu'elle fournisse une motivation étayée. Mais il me semble aussi que **nous, parlementaires nationaux, nous sommes pleinement dans notre rôle en faisant connaître à la Commission, dès le stade du Livre vert, les bornes à l'intervention de l'Union européenne que les principes de subsidiarité et de proportionnalité font d'ores et déjà apparaître. Le Livre vert donne souvent naissance ensuite à des propositions législatives et il est bon que – avant même qu'elle ne commence à rédiger ses propositions – la Commission soit mise en éveil à ce sujet. »***

L'EXAMEN DES LIVRES VERTS OU DES DOCUMENTS STRATÉGIQUES

Ces documents sont l'occasion, pour la délégation, de faire connaître à la Commission européenne, très en amont du processus législatif, les problèmes de subsidiarité ou de proportionnalité que pourrait soulever telle ou telle mesure envisagée ou d'indiquer les solutions qui paraissent les plus respectueuses de la subsidiarité ou de la proportionnalité.

On trouvera ci-dessous trois exemples.

I.

Livre vert : « *Vers une Europe sans fumée de tabac : les options stratégiques au niveau de l'Union européenne* » (COM (2007) 27 final)

La délégation a noté que, dans ce Livre vert, la Commission présentait cinq options « *stratégiques, modulées en fonction de cinq degrés d'intervention. Dans les trois premières (« maintien du statu quo », « mesures volontaires » et « méthode ouverte de coordination ») les États membres conservent un rôle moteur, la « valeur ajoutée » communautaire consistant en des mesures de sensibilisation, la mise en place d'un forum européen sur le sujet ou en l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. La quatrième (« recommandation de la Commission ou du Conseil »), sans être contraignante, envisage la fixation d'« objectifs clairs, assortis de calendriers et d'indicateurs spécifiques », « la mise en place d'un système de suivi et la publication des résultats » de la politique menée. La cinquième constitue une approche maximaliste en préconisant l'application d'une législation harmonisée.* »

La délégation a, dès ce stade, voulu marquer les limites découlant du respect de la subsidiarité et de la proportionnalité :

« *La délégation pour l'Union européenne du Sénat :*

(...)

– estime, en tout état de cause, que, parmi les options stratégiques présentées par la Commission, seules les trois premières respecteraient les principes de subsidiarité et de proportionnalité. »

II.

Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique
(COM (2007) 226 final)

La délégation a ainsi tracé les limites qui doivent, selon elle, circonscrire l'action de l'Union européenne en ce domaine :

« La délégation pour l'Union européenne du Sénat :

– considère que le degré de l'harmonisation envisagée pour la réglementation des services financiers de détail doit être adapté aux différentes actions entreprises, des règles relatives à la protection des consommateurs pouvant par exemple être fixées par des mesures nationales au-delà de règles uniformes pour l'ensemble de la Communauté ;

– estime que l'intervention communautaire n'est pas justifiée en ce qui concerne le développement de la culture financière des consommateurs. »

III.

*« Une stratégie de l'Union européenne pour aider les États membres à réduire les dommages liés à l'alcool »
COM (2006) 625 final*

La délégation s'est de même prononcée ainsi :

« La délégation pour l'Union européenne du Sénat :

– considère que la prévention des effets dommageables liés à une consommation abusive d'alcool relève en priorité d'une action au niveau national, voire au niveau local, compte tenu des fortes différences culturelles qui existent entre les États membres en matière de consommation d'alcool ;

– estime, par conséquent, qu'une action au niveau communautaire devrait se limiter à l'échange et à la diffusion de bonnes pratiques et que la création d'un forum « Alcool et Santé » pourrait contribuer à cet objectif ;

– souligne, en revanche, que la mise en place de programmes de financement et de campagnes d'information et de sensibilisation au niveau européen serait susceptible de porter atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, dans la mesure où les objectifs de ces actions peuvent être réalisés de manière suffisante et plus efficace par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, et ne peuvent, en raison des dimensions ou des effets des actions envisagées, être mieux réalisés au niveau communautaire ;

– estime, en outre, que le montant limité du budget communautaire amène d'autant plus à prendre en compte les principes de subsidiarité et de proportionnalité afin d'exercer une sélection rigoureuse des dépenses à engager. »

La Commission européenne, dans sa réponse, est d'ailleurs allée dans le même sens :

« Il n'est pas envisagé par cette Communication que la Commission engage des campagnes globales de sensibilisation au niveau européen, mais qu'elle aura pour tâche de faciliter l'échange de bonnes pratiques en la matière à l'échelle de l'Union européenne comme socle de référence pour les éventuelles initiatives engagées par les États membres ou les autorités locales, y compris en matière de prévention des dommages liés à l'alcool sur le lieu de travail. »

LA POURSUITE DU DIALOGUE

L'exemple le plus caractéristique de poursuite du dialogue est fourni par la **proposition de directive sur la gestion de la sécurité des infrastructures routières (COM (2006) 569 final)**.

I. Au cours de son premier examen de ce texte, en novembre 2006, la délégation a critiqué les éléments d'appréciation fournis par la Commission au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité :

« L'objectif poursuivi d'améliorer la sécurité routière est certes louable, mais l'affirmation de la Commission selon laquelle une réglementation communautaire sera plus efficace que l'échange des bonnes pratiques, qui se fait depuis plusieurs années, relève de la pétition de principe. En effet, la Commission considère que 'sans une méthodologie contraignante et un engagement juridique dans toute l'Union européenne, les États membres seuls ne sont pas en mesure de garantir ce niveau commun de sécurité' ».

En conséquence, la délégation a adopté les observations suivantes :

« La délégation pour l'Union européenne du Sénat, demande à la Commission européenne de préciser pour quelle raison l'échange des bonnes pratiques entre États membres ne serait pas une solution suffisante pour améliorer la gestion de la sécurité des infrastructures routières. »

II. La Commission a répondu en janvier 2007. L'essentiel de son argumentation était le suivant :

« Sans une méthodologie obligatoire et un engagement de valeur juridique au sein de l'Union européenne, les États membres ne sont pas en mesure de garantir seuls ce niveau élevé de sécurité, comme le montrent les performances très hétérogènes des États membres pris séparément.

L'échange de bonnes pratiques dans le secteur de la gestion de la sécurité des infrastructures routières a lieu depuis maintenant plusieurs années dans l'Union européenne et sur la scène internationale, au travers de groupe de travail, de conférences et d'ateliers, sans qu'on ait pu enregistrer d'amélioration générale des performances en matière de sécurité des infrastructures routières. Une forte demande se manifeste d'ailleurs en faveur d'une initiative au niveau européen, comme le dévoilent les commentaires reçus en réponse à la consultation publique sur la gestion de la sécurité des infrastructures routières. De plus, les États membres souhaitant améliorer leur niveau de sécurité routière sont souvent demandeurs d'une mesure réglementaire. Cela indique clairement que selon

eux, l'échange de bonnes pratiques est insuffisant pour leur permettre de le faire. »

III. La délégation a examiné la réponse de la Commission en mars 2007 et a adopté de nouvelles observations :

« Nous avons demandé à la Commission européenne 'de préciser pour quelle raison l'échange des bonnes pratiques entre États membres ne serait pas une solution suffisante pour améliorer la gestion de la sécurité des infrastructures routières'.

*L'argumentation utilisée par la Commission dans sa réponse n'est guère convaincante. À sa lecture, on a un peu le sentiment que l'on utilise des arguments stéréotypés qui ne résultent pas d'une analyse méthodologique serrée et sérieuse. C'est ainsi que la Commission évoque **l'hétérogénéité des performances des États membres pris séparément**. C'est certainement vrai, mais on ne voit pas en quoi cela est de nature à justifier l'intervention de l'Union. On pourrait utiliser cet argument pour quasiment l'ensemble des secteurs. On pourrait dire qu'il y a une hétérogénéité en matière scolaire entre les États membres, et en conclure qu'il faut une action de la Commission pour introduire une base commune en matière de programme scolaire. On pourrait constater que l'enseignement des langues donne des résultats très différents dans les différents pays et l'on pourrait en conclure qu'il faut une base commune d'exigence procédurale ! L'argument n'est guère sérieux.*

*Par ailleurs, la Commission mentionne qu'il se manifeste 'une forte demande en faveur d'une initiative au niveau européen'. Là encore, ce n'est pas parce qu'il existe **une demande de la part des professionnels** qu'il y a une nécessité d'intervention de l'Union européenne. Le principe de subsidiarité est précisément utile pour éviter que l'on ne réponde à des demandes inconsidérées de réglementation communautaire.*

En conséquence, nous souhaiterions que la Commission nous communique de nouveaux éléments de nature à faire apparaître de manière plus claire que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont pleinement respectés. »

IV. En juillet 2007, la Commission a adressé une réponse à ces nouvelles observations. L'essentiel de celle-ci consistait à rappeler les arguments déjà énoncés. Toutefois, une remarque spécifique a attiré l'attention de la délégation :

« Les normes de sécurité de la route diffèrent notablement sur le réseau routier européen aujourd'hui. Souvent construit avec des Fonds structurels

et de cohésion de l'Union européenne, il y a une responsabilité à s'assurer que les États membres appliquent une méthodologie cohérente. »

V. En novembre 2007, la délégation a examiné cette deuxième réponse de la Commission :

« Dans sa seconde réponse, reçue en juillet 2007, la Commission opère un changement sensible dans son argumentation. Elle revient sur l'opportunité et la cohérence de la réglementation proposée : selon elle, dès lors que des avancées communautaires ont été constatées dans la sécurité des véhicules, elles doivent être proposées également dans la sécurité des infrastructures. Cela s'apparente à l'évidence à une pétition de principe. Si personne ne met en doute le fait que la Communauté puisse agir mieux que chaque État membre pour assurer la sécurité des véhicules, on voit mal en quoi il en découlerait obligatoirement que les États membres ne peuvent eux-mêmes réaliser l'objectif de sécurité des infrastructures. Les véhicules sont à l'évidence transfrontaliers tandis que les infrastructures sont par définition peu mobiles !

Par ailleurs, la Commission relève que la demande est supportée non par les seuls industriels, mais par les organisations professionnelles dont elle établit la liste. Enfin, elle considère que la compétence de la Communauté est justifiée par le fait que le renforcement de la sécurité des réseaux contribue à l'objectif de cohésion économique et sociale prévu par le traité et que les infrastructures routières sont souvent financées par les fonds structurels ou par les fonds de cohésion.

Ainsi, si l'on suit l'argumentaire de la Commission, la compétence communautaire sur la sécurité des infrastructures est justifiée par le financement antérieur de ces infrastructures. Cette position paraît très contestable et ouvre la voie à de nombreux abus car l'Union européenne finance un très grand nombre d'actions dans des secteurs qui ne sont pas pour autant intégralement couverts par une compétence communautaire. C'est notamment le cas en matière de recherche : ce n'est pas parce que l'Union participe au financement de tel ou tel programme de recherche qu'elle peut ou doit réglementer le statut des chercheurs ! Mille et un exemples peuvent être avancés : médiathèques, restauration de bâtiments, recherche sur les moteurs, créations de zones d'activités... sont des projets éligibles aux crédits européens. Suivre une telle logique ouvrirait une boîte de Pandore en laissant l'Union européenne s'immiscer dans des domaines qui sont manifestement hors de sa compétence. Cette dérive est d'autant plus importante que le champ d'intervention des fonds structurels et du fonds de cohésion est large et que les cadres réglementaires sont souvent interprétés de façon extensive pour faciliter l'accès aux fonds régionaux.

Cette logique défendue par la Commission rappelle un ancien contentieux communautaire connu sous le nom des 'actions sans base légale' : le Parlement européen, fort de son pouvoir d'initiative budgétaire, lançait des

financements avant même d'avoir la compétence sur le fond. La Commission semble ici s'inspirer d'une logique du même type.

Certes, le texte considéré est d'importance mineure et il peut être tentant de renoncer à poursuivre le dialogue avec la Commission. Mais l'argumentation de la Commission pose un problème de principe. »

Et la délégation a adopté de nouvelles observations :

« La délégation pour l'Union européenne du Sénat observe que la Commission européenne n'a toujours pas établi la nécessité d'une directive dans ce domaine et qu'elle n'a toujours pas démontré que l'amélioration de la sécurité des infrastructures routières fait partie des objectifs qui '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'. Elle souligne que le fait que les infrastructures routières puissent faire l'objet de cofinancements par les fonds structurels ou le fonds de cohésion ne donne aucune compétence particulière à l'Union pour prendre un acte législatif dans ce domaine, et ne saurait lui servir de motif pour écarter le principe de subsidiarité. »