

N° 393

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation pour l'Union européenne (1) sur les parlements nationaux et l'Union européenne après le traité de Lisbonne,

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 Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Alex Türk.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	5
I. LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE TRAITÉ DE LISBONNE	7
1. <i>L'information des parlements nationaux par les institutions de l'Union</i>	7
2. <i>La surveillance du respect du principe de subsidiarité</i>	7
3. <i>L'espace de liberté, de sécurité et de justice</i>	8
4. <i>Les procédures de révision des traités</i>	8
5. <i>Les demandes d'adhésion à l'Union</i>	8
6. <i>La coopération interparlementaire</i>	9
II. DISPOSITIONS CONCERNANT CHAQUE PARLEMENT NATIONAL	11
1. <i>Les informations</i>	11
2. <i>Les droits d'opposition</i>	11
3. <i>Le contrôle de subsidiarité</i>	12
III. DISPOSITIONS APPELANT UNE ACTION COORDONNÉE DES PARLEMENTS NATIONAUX	13
1. <i>Le contrôle d'Europol</i>	13
2. <i>L'évaluation d'Eurojust</i>	15
3. <i>Le suivi de la politique de sécurité et de défense commune</i>	16
4. <i>Le contrôle de subsidiarité</i>	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN DÉLÉGATION	21
Annexe : Recueil des dispositions pertinentes	25
A. <i>Traité sur l'Union européenne</i>	27
B. <i>Traité sur le fonctionnement de l'union européenne</i>	31
C. <i>Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne</i>	36
D. <i>Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</i>	40

Chacun reconnaît aujourd'hui la nécessité de mieux ancrer les questions européennes dans les vies politiques nationales et de développer les liens entre les citoyens et les institutions de l'Union.

Une association plus étroite des parlements nationaux à la vie de l'Union est un des principaux éléments de réponse à cette préoccupation.

Il s'agit là d'une demande ancienne de la France, puisqu'elle s'était déjà exprimée lors de la préparation du traité d'Amsterdam. La Convention sur l'avenir de l'Europe a permis – non sans difficulté – de relancer ce débat et d'aboutir à des progrès significatifs, encore renforcés par le traité de Lisbonne.

La délégation pour l'Union européenne a jugé utile, pour l'information du Sénat, de regrouper dans un document spécifique l'ensemble des nouvelles dispositions des traités qui concerneront les parlements nationaux si le traité de Lisbonne entre en vigueur.

Ce recueil est précédé d'une brève présentation qui énumère les différents domaines concernés et précise, d'une part, quelles dispositions concernent chaque parlement national pris séparément, et d'autre part, quelles dispositions appellent une action coordonnée des parlements nationaux.

I. LES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE TRAITÉ DE LISBONNE

Pour la première fois, un article spécifique des traités est consacré au rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne. Il s'agit de l'article 12 du traité sur l'Union européenne, qui énumère les moyens par lesquels « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* », à savoir :

1. l'information des parlements nationaux par les institutions de l'Union ;
2. leur rôle dans la surveillance du respect du principe de subsidiarité ;
3. leur participation à l'évaluation et au contrôle politique dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
4. leur intervention dans les procédures de révision des traités ;
5. leur information sur les demandes d'adhésion à l'Union ;
6. leur participation à la coopération interparlementaire.

Chacun de ces six moyens est mentionné dans d'autres articles du traité sur l'Union européenne (TUE) ou du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ou dans un des deux premiers protocoles annexés à ces traités.

1. L'information des parlements nationaux par les institutions de l'Union

Cette information est définie par le titre premier du protocole « *sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* ».

2. La surveillance du respect du principe de subsidiarité

Le rôle des parlements nationaux dans cette veille est mentionné à l'article 5 du TUE (principe général), à l'article 69 du TFUE (coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière) ainsi qu'à l'article 352 du TFUE (clause de flexibilité).

Les modalités du rôle des parlements nationaux à cet égard sont définies par le protocole « *sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

3. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

L'information des parlements nationaux sur l'évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice est mentionnée à l'article 70 du TFUE

L'information des parlements nationaux sur les travaux du comité permanent du Conseil chargé d'assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure est prévue par l'article 71 du TFUE.

Les articles 85 et 88 du TFUE traitent respectivement de l'association des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust et au contrôle des activités d'Europol.

4. Les procédures de révision des traités

Pour la procédure de révision ordinaire, l'article 48 du TUE prévoit que les projets tendant à réviser les traités sont notifiés aux parlements nationaux et que le président du Conseil européen convoque une Convention composée notamment de représentants des parlements nationaux.

Pour la procédure de révision simplifiée qui permet de passer d'une décision du Conseil à l'unanimité à une décision à la majorité qualifiée ou de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire, le même article 48 du TUE prévoit un droit d'opposition de chaque parlement national.

De plus, l'article 81 du TFUE prévoit un même droit d'opposition lorsque le Conseil souhaite que certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière soient désormais régis par la procédure législative ordinaire et non plus par une procédure législative spéciale.

5. Les demandes d'adhésion à l'Union

L'article 49 du TUE prévoit que les parlements nationaux sont informés de toute demande à devenir membre de l'Union.

6. La coopération interparlementaire

Le titre II du protocole « *sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* » est relatif à la coopération interparlementaire.

II. DISPOSITIONS CONCERNANT CHAQUE PARLEMENT NATIONAL

Ces dispositions concernent chaque parlement national pris séparément : elles lui attribuent un rôle qu'il exerce lui-même directement, ou lui donnent des droits qui le concernent individuellement.

1. Les informations

Plusieurs dispositions tendent à garantir l'information de chaque parlement national :

– le protocole n° 1 prévoit la transmission directe des projets d'actes législatifs, des instruments de programmation législative ou de stratégie politique, ainsi que des documents de consultation ; il prévoit également la transmission des ordres du jour et des résultats des sessions du Conseil, ainsi que du rapport annuel de la Cour des comptes ;

– tout projet de révision des traités est notifié directement aux parlements nationaux ; il en est de même de toute initiative du Conseil européen tendant à faire jouer une « clause passerelle » (voir plus bas) ;

– les parlements nationaux sont informés des demandes d'adhésion à l'Union ;

– ils sont informés des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre par les États membres des politiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité, de justice ; ils sont également informés des travaux du comité (le COSI) institué au sein du Conseil pour favoriser la coopération opérationnelle en matière de sécurité.

2. Les droits d'opposition

Chaque parlement national dispose d'un droit d'opposition à la mise en œuvre des « clauses passerelles » qui permettent le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil, ou le passage d'une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil à la procédure de codécision. Dès lors que le Conseil européen a manifesté l'intention de recourir à une « clause passerelle », cette initiative est transmise aux parlements nationaux. Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s'opposer à la mise en œuvre de la

« clause passerelle ». Si, à l'expiration de ce délai, aucun parlement national n'a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer.

Les parlements nationaux ont également un droit d'opposition, suivant une procédure analogue, lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille pouvant faire l'objet d'une législation européenne.

3. Le contrôle de subsidiarité

Le mécanisme permettant aux parlements nationaux de veiller au respect du principe de subsidiarité comprend trois aspects :

– toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime qu'un projet de la Commission ne respecte pas le principe de subsidiarité. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un « avis motivé », la Commission doit réexaminer son projet (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart) ;

– si un projet d'acte législatif est contesté par la majorité des parlements nationaux et si la Commission décide cependant de le maintenir, le processus législatif est suspendu, et le Conseil et le Parlement européen 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 définitivement écarté ;

– après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie d'un recours émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci, afin que la Cour se prononce sur le respect de la subsidiarité.

III. DISPOSITIONS APPELANT UNE ACTION COORDONNÉE DES PARLEMENTS NATIONAUX

Le traité de Lisbonne reconnaît que le rôle des parlements nationaux comprend une dimension collective, à l'échelon de l'Union : le nouvel article 12 du TUE précise ainsi que la coopération interparlementaire « *entre parlements nationaux et avec le Parlement européen* » contribue « *au bon fonctionnement de l'Union* ».

Les dispositions du traité précisent les domaines où cette action coordonnée est particulièrement utile.

1. Le contrôle d'Europol

L'article 88 du TFUE mentionne ainsi l'association des parlements nationaux au contrôle des activités d'Europol.

L'idée de faire participer les parlements nationaux au contrôle d'Europol n'est pas nouvelle. Elle avait déjà fait l'objet de débats lors de la conférence parlementaire qui s'est tenue à La Haye les 7 et 8 juin 2001.

La conférence parlementaire de La Haye - 7 et 8 juin 2001

L'idée de mettre en place un contrôle parlementaire d'Europol a été évoquée lors d'une **conférence parlementaire** qui s'est tenue à La Haye les 7 et 8 juin 2001. A cette occasion, notre ancien collègue Paul Masson avait suggéré que ce contrôle parlementaire soit exercé par le biais de la désignation, dans chaque assemblée, d'une **délégation nationale auprès d'Europol** et qu'un **comité plus restreint**, composé de parlementaires nationaux spécialisés dans les questions de police puisse en outre se réunir plus fréquemment à La Haye pour suivre le développement des actions d'Europol. Le commissaire européen chargé des affaires de justice et de sécurité intérieure, Antonio Vitorino, s'était également prononcé pour « *une forme d'association entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens* » pour l'exercice de ce contrôle, d'abord dans un cadre informel qui pourrait ultérieurement être institutionnalisé. Ce « supercomité » parlementaire aurait pu se réunir **deux fois par an** avec une **antenne plus restreinte** qui assurerait le contact permanent avec Europol à La Haye. Il aurait pu notamment se saisir du rapport annuel d'Europol au conseil JAI ainsi que du budget de cet office européen. Le directeur d'Europol, M. Storbeck, avait soutenu la proposition du commissaire Vitorino en indiquant que son organisation voyait de manière positive un contrôle de ses activités par des parlementaires qui seuls pouvaient soutenir le développement futur d'Europol. Selon lui, un **travail en réseau** des parlementaires permettrait de raccourcir les délais du contrôle tout en le rendant plus opérationnel.

De plus, la participation des parlements nationaux au contrôle démocratique d'Europol a également été avancée par la Commission européenne en 2002 et débattue au sein du Conseil.

Les propositions déjà avancées

La Commission européenne a évoqué la participation des parlements nationaux dans une *communication du 26 février 2002 relative au contrôle démocratique d'Europol*. Cette idée a été ensuite traduite dans le projet de protocole modifiant la convention Europol proposé par le Danemark. Ce projet prévoyait la possibilité pour le Parlement européen de créer une **commission mixte parlementaire**, composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, chargée d'examiner les **questions liées à Europol** et de procéder à la « **comparution** » de son directeur. Cependant, au cours des négociations au Conseil, cette disposition a été modifiée et les parlements nationaux ont été écartés. Le service juridique du Conseil a, en effet, estimé qu'il n'existait pas de base juridique dans les traités en vigueur permettant d'associer les parlements nationaux au contrôle d'Europol. A la suite de cet avis, le groupe de travail du Conseil a considéré que l'idée novatrice d'une commission mixte parlementaire allait au-delà de l'article 39 du traité d'Amsterdam précisant les relations d'Europol avec le Parlement européen.

Non seulement le traité de Lisbonne ne s'oppose plus à l'idée d'une participation des parlements nationaux au contrôle d'Europol, mais il y invite puisqu'il prévoit que les règlements qui détermineront « *la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol* », devront également fixer « *les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.* ».

Dans la perspective de l'élaboration, par la Commission européenne, de cette proposition de règlement, il convient que les parlements nationaux débattent de la meilleure manière de mettre en place leur association au contrôle des activités d'Europol. En ce sens, il serait utile de réfléchir aux questions suivantes :

- La mise en œuvre concrète de cette association devrait-elle prendre la forme, déjà envisagée, d'une commission mixte entre le Parlement européen et les parlements nationaux ?
- Quelle devrait être la fréquence des réunions de cette commission mixte ?
- Quelles devraient en être les prérogatives (examen du rapport annuel d'Europol, examen de son budget, audition de son directeur...) ?

- Serait-il nécessaire de mettre en place parallèlement, dans chaque assemblée, une délégation nationale auprès d'Europol ?

2. L'évaluation d'Eurojust

De même, l'article 85 du TFUE dispose que les parlements nationaux sont associés à l'évaluation des activités d'Eurojust.

Actuellement, la décision du Conseil instituant Eurojust a seulement prévu une information du Conseil et du Parlement européen sur les activités et la gestion d'Eurojust.

Article 32 de la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust

*« 1. Le président, au nom du collège, **rend compte** au Conseil, par écrit et tous les ans, **des activités et de la gestion**, y compris budgétaire, d'Eurojust.*

*« À cette fin, le collège prépare un **rapport annuel** sur les activités d'Eurojust et sur les problèmes de politique criminelle au sein de l'Union qui auraient été mis en évidence à la suite des activités d'Eurojust. Dans ce rapport, Eurojust peut également formuler des propositions pour améliorer la coopération judiciaire en matière pénale.*

*« Le président fournit également **tout rapport** ou **toute autre information** sur le fonctionnement d'Eurojust que le Conseil pourrait lui demander.*

« 2. La présidence du Conseil adresse chaque année au Parlement européen un rapport sur les travaux menés par Eurojust ainsi que sur les activités de l'organe de contrôle commun. »

Là encore, l'association des parlements nationaux à ce mécanisme amènera à examiner un certain nombre de questions :

- Une extension aux parlements nationaux des dispositions de l'article 32 de la décision du 28 février 2002 suffirait-elle à leur permettre d'exercer une évaluation effective des activités d'Eurojust?

- Ces dispositions ne devraient-elles pas être renforcées, d'une part, pour permettre une relation directe entre Eurojust et les parlements nationaux, d'autre part, pour prévoir expressément un examen par les parlements nationaux des questions liées à Eurojust ?

- Dans ce cadre, les parlements nationaux ne devraient-ils pas se voir reconnaître la faculté d'auditionner le directeur d'Eurojust ?

- Le Parlement européen et les parlements nationaux devant être associés à l'évaluation des activités d'Eurojust, serait-il nécessaire de mettre en place une structure commune sous la forme d'une commission mixte ?

3. Le suivi de la politique de sécurité et de défense commune

Le protocole sur les parlements nationaux précise que la COSAC peut organiser des conférences interparlementaires, « *notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune* ».

Ne conviendrait-il pas de réfléchir aux meilleures modalités du suivi de la politique de sécurité et de défense commune par les parlements nationaux ?

Au moment où la présidence française entend faire du renforcement de la politique de sécurité et de défense commune une de ses priorités, il paraît nécessaire que s'engage une réflexion sur le suivi interparlementaire de cette politique. En effet, on ne peut espérer avancer dans un domaine aussi sensible sans un suivi parlementaire approprié à tous les échelons. Aujourd'hui, un suivi interparlementaire est certes assuré par l'Assemblée de l'UEO, mais le statut de cette Assemblée apparaît fragile, puisque le traité de l'UEO est arrivé à échéance en 2004 et peut donc être dénoncé à tout moment. On risque ainsi d'arriver à une situation où le Parlement européen serait, à l'échelon européen, le seul interlocuteur des gouvernements et utiliserait cette position pour renforcer progressivement ses pouvoirs. Une telle évolution serait paradoxale, car la défense est un domaine où le Parlement européen n'a guère de légitimité pour intervenir. Les décisions essentielles relèvent des gouvernements des États membres concernés, et le Parlement européen n'est pas en mesure de contrôler les gouvernements nationaux ; de plus, ce sont les parlements nationaux qui votent les budgets de défense et qui autorisent, le cas échéant, l'engagement des forces dans un conflit. Par ailleurs, la plupart des gouvernements – en tout cas ceux des pays les plus actifs – seraient probablement réticents à s'engager davantage dans le développement de la politique de sécurité et de défense commune, s'ils avaient le sentiment que ce développement implique, à terme, de partager le pouvoir de décision avec le Parlement européen.

Enfin, il ne faut pas oublier que la Conférence intergouvernementale qui a élaboré le traité de Lisbonne a clairement noté que ce nouveau traité n'accroissait pas le rôle du Parlement européen en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

**Extrait de la Déclaration n° 14
sur la politique étrangère et de sécurité commune**

« La Conférence note par ailleurs que les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen. »

Il serait donc utile d'encourager la réflexion sur ce que devrait être un suivi interparlementaire à l'échelon européen de la politique de sécurité et de défense commune, sous une forme associant de manière appropriée les parlements nationaux et le Parlement européen.

4. Le contrôle de subsidiarité

Enfin, bien que le contrôle de subsidiarité repose sur l'intervention de chaque parlement national, son efficacité repose sur un effort de concertation interparlementaire afin d'atteindre les seuils (suivant les cas, un quart, un tiers ou la moitié des parlements nationaux) nécessaires pour obtenir le réexamen d'une proposition, voire son retrait.

À cette fin, il importe également de dégager les pratiques les plus propices à une coopération optimale.

Au cours de sa dernière réunion, en Slovénie, la COSAC a décidé de lancer une réflexion sur ce point. Elle a, à cet effet, chargé la présidence française de mettre en place un groupe de travail dont le rapport servira de base à une discussion lors de la réunion de la COSAC à Paris en novembre 2008.

**Extrait des conclusions adoptées par la XXXIXe COSAC
Brdo pri Kranju - 7-8 mai 2008**

« La COSAC invite la Présidence française qui vient à répertorier les idées des parlements nationaux pour améliorer leur coopération en vue de la mise en œuvre du Protocole 2 sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité. La COSAC invite la Présidence française à convier un groupe de travail composé des représentants des parlements nationaux auprès de l'UE, dont les discussions donneront lieu à un rapport qui établira les meilleures modalités d'application des nouvelles dispositions par les parlements nationaux et les conditions nécessaires à un arrangement collectif, tout en respectant le droit de chaque parlement national à définir ses propres méthodes de travail. Le rapport sera rédigé par le Secrétariat de la COSAC et servira de base à une discussion pendant la XLe réunion de la COSAC sous Présidence française ».

CONCLUSION

À l'heure actuelle, les parlements nationaux ne sont pas mentionnés dans le corps même des traités. Ils sont mentionnés dans un protocole annexé, introduit par le traité d'Amsterdam, qui comprend :

– d'un part, des dispositions tendant à leur garantir un délai minimum pour l'examen des textes européens,

– d'autre part, des dispositions officialisant l'existence de la COSAC et précisant son rôle.

Dans les traités eux-mêmes, les parlements nationaux ne sont actuellement présents que d'une manière implicite. Ils le sont chaque fois que les traités mentionnent qu'un acte doit être adopté ou ratifié par les États membres « *conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* » ou « *conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives* ».

En effet, pour ces actes qui sont par définition des actes importants, les constitutions des États membres prévoient en règle générale une approbation parlementaire, la solution alternative étant le recours à un référendum (qui, dans certains pays, reste d'ailleurs consultatif, le parlement gardant en principe le dernier mot).

Le traité de Lisbonne, en mentionnant le rôle des parlements nationaux dans le corps même des traités, apporte donc une innovation importante qui s'ajoute à celle qui résulte de l'initiative du président Barroso d'ouvrir un dialogue direct avec les parlements nationaux centré sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (cf. rapport d'information n° 88 du 21 novembre 2007 sur le « *dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité* »).

Cette innovation ne fait pas disparaître, naturellement, les cas où l'approbation des parlements nationaux est requise en application des « *règles constitutionnelles* » ou des « *exigences constitutionnelles* » des États membres.

La liste de ces cas, à l'issue du traité de Lisbonne, est la suivante :

- la révision des traités (article 48 du TUE) ;
- l'adhésion de nouveaux États (article 49 du TUE) ;
- le retrait de l'Union (article 50 du TUE) ;

– la fixation des règles relatives aux ressources propres du budget communautaire (article 311 du TFUE) ;

– la décision éventuelle de mettre en place une défense commune (article 42 du TUE) ;

– les décisions éventuelles de compléter la liste des droits constitutifs de la citoyenneté européenne (article 25 du TFUE) ;

– les décisions concernant l'adoption d'une procédure uniforme ou de principes communs pour les modalités d'élection des députés européens (article 223 du TFUE).

La place des parlements nationaux dans les traités, à l'issue du traité de Lisbonne, doit donc s'apprécier en tenant compte, à la fois, des cas où leur intervention est implicitement prévue en application des règles ou exigences constitutionnelles des États membres, et des cas où leur intervention est explicitement prévue par les traités eux-mêmes.

Si l'on tient compte de l'ensemble des responsabilités ainsi attribuées implicitement ou explicitement par les traités aux parlements nationaux, on peut affirmer que ces derniers apparaissent désormais comme des acteurs à part entière de la construction européenne.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 11 juin 2008 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. Denis Badré :

Il est très utile de passer en revue les différents domaines où le rôle des parlements nationaux se trouvera accru en application du nouveau traité. Qu'il s'agisse de l'évaluation d'Eurojust, du contrôle d'Europol, du suivi de la politique de sécurité et de défense commune, vous avez ouvert diverses pistes qu'il conviendra d'explorer.

En réalité, le travail commun entre Parlement européen et parlements nationaux reste difficile. Lorsque les réunions sont organisées par le Parlement européen, les parlements nationaux ont souvent le sentiment de n'avoir que des strapontins. Mais, au sein de la COSAC, c'est le Parlement européen qui estime ne pas avoir sa juste place : il a six représentants, comme un parlement national.

Par ailleurs, il ne faut pas multiplier les structures. Essayons d'avoir un système lisible. Je crois qu'il faudrait rattacher les diverses formes de coopération interparlementaire à la COSAC, qui devrait devenir le cadre général du travail en commun. Bien sûr, en fonction des sujets traités, il faut que les réunions soient composées de parlementaires spécialisés, mais à l'intérieur d'un cadre commun adaptable. Le suivi de la politique de sécurité et de défense commune est un sujet important ; j'espère qu'il sera à l'ordre du jour de la COSAC française, car c'est un sujet dont il faut débattre avec le Parlement européen. Sur la subsidiarité, le Sénat a commencé d'ores et déjà à jouer le jeu du dialogue avec la Commission européenne et peut, à juste titre, être considéré comme un bon élève de la classe européenne.

Dans ces deux cas, nous sommes d'ailleurs devant des sujets posant un problème particulier en France. Pour la défense, l'autorisation préalable d'engagement des forces n'est pas dans nos pratiques, alors que d'autres pays accordent un plus grand rôle à leur Parlement. En coopérant davantage sur le plan parlementaire, nous pouvons encourager une harmonisation par le haut, montrer que l'efficacité n'est pas synonyme d'effacement du Parlement. Pour la subsidiarité, nous sommes après tout parvenus à jouer notre rôle alors qu'il

n'était pas dans notre culture politique de permettre un dialogue direct entre le Parlement et une institution de l'Union : jusque-là tout devait transiter par l'intermédiaire du Gouvernement. Voilà qui prouve que nous pouvons déverrouiller notre système sans que les colonnes du temple s'en trouvent ébranlées.

M. Jacques Blanc :

Le traité de Lisbonne aboutit, à mon avis, à un bon équilibre entre Parlement européen et parlements nationaux. Autrefois, c'est vrai, le Parlement européen avait tendance à refuser tout rôle aux parlements nationaux, mais la situation a évolué. Le contrôle de subsidiarité est une responsabilité importante ; je me réjouis de vos premiers contacts sur ce sujet avec le Comité des régions. C'est une institution dont le rôle va aller croissant, avec la possibilité qui lui est désormais accordée de saisir la Cour de justice en matière de subsidiarité. Je crois que le Sénat doit également coopérer tout particulièrement avec les autres secondes chambres à base territoriale.

Je crois que le traité de Lisbonne est un bon traité ; l'incertitude sur le résultat du référendum en Irlande en est d'autant plus préoccupante. Il est important que l'Allemagne et la France aient précisé que, en cas de vote négatif, elles adopteraient une réaction commune.

Mme Alima Boumediene-Thiery :

Une bonne articulation entre le Parlement européen et les parlements nationaux est certainement souhaitable pour un contrôle démocratique sur la coopération judiciaire et policière. Mais le plus préoccupant me paraît être que l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » se construit plus sur la sécurité que sur la liberté et que l'Europe judiciaire progresse peu. Dans quel sens la politique communautaire va-t-elle se diriger ? La « directive de la honte » sur la rétention et l'expulsion des sans-papiers va-t-elle se mettre en place ? Pour ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale, je comprends qu'on veuille s'appuyer sur la reconnaissance mutuelle, mais celle-ci suppose la confiance réciproque, qui réclame à son tour d'avoir suffisamment de points communs. Or, les incriminations ne sont pas nécessairement les mêmes d'un pays à l'autre, par exemple en matière de drogue ou d'euthanasie. Et je constate que ces questions n'ont toujours pas reçu de réponse.

M. Hubert Haenel:

Je reconnais l'importance des problèmes que soulève Mme Boumediene-Thiery, mais l'objet de mon rapport est beaucoup plus circonscrit : il s'agit de souligner la nécessité d'apporter une réponse aux

problèmes du contrôle démocratique d'Europol et de l'évaluation d'Eurojust, comme le prévoit le traité de Lisbonne. C'est particulièrement nécessaire dans une perspective dynamique : si Europol se renforce, Eurojust devra aussi monter en puissance, car un contrôle judiciaire est indispensable dès que s'affirme un pouvoir de police. Pour le reste de ces questions, la délégation entendra Brice Hortefeux dans les semaines qui viennent : cela permettra d'aborder l'ensemble du problème de l'asile et de l'immigration.

Comme le dit Denis Badré, il faut essayer de trouver les bonnes formules en s'appuyant sur ce qui existe. J'ai encore en mémoire le slogan de la Convention : « no new body ! ». La COSAC pourrait effectivement être le réceptacle à géométrie variable des différentes formes de coopération interparlementaire. J'espère également que la présidence française permettra d'avancer sur ces sujets. Concernant la subsidiarité, la COSAC a mis en place un groupe de travail. Mais, sur l'ensemble des sujets, il nous faudra coopérer plus étroitement avec certains pays « allants » si nous voulons vaincre la force d'inertie !

Enfin, j'approuve le souhait de Jacques Blanc d'intensifier les relations entre les secondes chambres à base territoriale, et de coopérer avec le Comité des régions qui, d'ailleurs, représente en fait les différentes catégories de collectivités territoriales et pas seulement les régions.

ANNEXE :

RECUEIL DES DISPOSITIONS PERTINENTES

A. TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Article 5 du TUE

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union 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.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

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

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

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article 12 du TUE

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

En étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;

En veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

En participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité ;

En prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité ;

En étant informés des demandes d'adhésion à l'Union, conformément à l'article 49 du présent traité ;

En participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Article 48 du TUE

1. Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées.

Procédure de révision ordinaire :

2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. **Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.**

3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque **une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission.** La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte

par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 4.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.

Procédures de révision simplifiées :

6. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine

ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.

Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Article 49 du TUE

Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. **Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande.** L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.

Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

B. TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 69 du TFUE

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des chapitres 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article 70 du TFUE

Sans préjudice des articles 258, 259 et 260, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. **Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.**

Article 71 du TFUE

Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Sans préjudice de l'article 240, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres. Les représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. **Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux.**

Article 81 du TFUE

1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer :

a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution ;

b) la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires ;

c) la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence ;

d) la coopération en matière d'obtention des preuves ;

e) un accès effectif à la justice ;

f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres ;

g) le développement de méthodes alternatives de résolution des litiges ;

h) un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice.

3. Par dérogation au paragraphe 2, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale. Celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

La proposition visée au deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil peut adopter ladite décision.

Article 85 du TFUE

1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.

À cet égard, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :

a) Le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;

b) La coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;

c) Le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

Ces règlements fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article 86, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.

Article 88 du TFUE

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la

structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :

a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;

b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

Article 352 du TFUE

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévus les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées.

Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation.

4. Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne.

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

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

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

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

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique :

Titre Ier

Informations destinées aux parlements nationaux

Article 1er

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

Article 2

Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux. Aux fins du présent protocole, on entend par « projet d'acte législatif », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du

Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

Les projets d'actes législatifs émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

Article 3

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

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

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

Article 4

Un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté

sur un projet d'acte législatif au cours de ces huit semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

Article 5

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

Article 6

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article 48, paragraphe 7, premier ou deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée.

Article 7

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

Article 8

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

Titre II
Coopération interparlementaire

Article 9

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

Article 10

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

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

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

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

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes ;

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article 1er

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Article 2

Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

Article 3

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

Article 4

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

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

Article 5

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

Article 6

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis

motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

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

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

Article 7

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

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

En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. A l'issue de ce réexamen, la

Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure :

Avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission ;

Si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

Article 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.

Article 9

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité économique et social et au Comité des régions.