

**Le rôle des parlements régionaux dans l'évaluation
de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme
d'alerte précoce du traité de Lisbonne**

**L'étude a été réalisée par
l'Institut européen d'administration publique (IEAP) et
le Centre européen des régions (CER) (auteurs: Gracia Vara Arribas et
Delphine Bourdin)
Ce document ne représente pas la position officielle du Comité des régions.**

De plus amples informations sur l'Union européenne et le Comité des régions sont disponibles sur internet, respectivement aux adresses <http://www.europa.eu> et <http://www.cor.europa.eu>

N° de catalogue: QG-30-11-060-FR-C
ISBN: 978-92-895-0544-4
DOI: 10.2863/37089

© Union européenne

Reproduction partielle autorisée, moyennant mention explicite la source.

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
1.1. OBJET DE L'ETUDE	1
1.2. METHODOLOGIE	4
2. ANALYSE DES PROCEDURES MISES EN PLACE DANS LES ÉTATS MEMBRES DOTÉS DE PARLEMENTS REGIONAUX EN CE QUI CONCERNE LE CONTROLE DE LA SUBSIDIARITE DANS LE CADRE DU MECANISME D'ALERTE PRECOCE.....	5
2.1. ÉTATS FEDERAUX	5
2.1.1. Autriche	5
2.1.2. Belgique	21
2.1.3. Allemagne	39
2.2. ÉTATS REGIONALISÉS	57
2.2.1. Italie.....	57
2.2.2. Espagne	70
2.3. ÉTATS REGIONALISÉS ASYMETRIQUES	86
2.3.1. Finland.....	86
2.3.2. Portugal	97
2.3.3. Royaume-Uni	107
3. AVEC LE MECANISME D'ALERTE PRECOCE, UN NOUVEAU RÔLE POUR LES PARLEMENTS NATIONAUX DE L'UNION EUROPEENNE ET LES PARLEMENTS REGIONAUX A POUVOIRS LEGISLATIFS?.....	131
3.1. LA PERCEPTION DU MECANISME D'ALERTE PRECOCE A L'ECHELON NATIONAL ET REGIONAL	132
3.2. LE MECANISME D'ALERTE PRECOCE: UNE NOUVEAUTE CONTROVERSEE DU TRAITE DE LISBONNE.....	135
3.3. LES DEFIS QUI ATTENDENT LES PARLEMENTS REGIONAUX A POUVOIRS LEGISLATIFS	137
3.4. BONNES PRATIQUES	140
4. OPTIMISATION DU RESEAU DE MONITORAGE DE LA SUBSIDIARITE DU COMITE DES REGIONS	145
4.1. LE RESEAU DE MONITORAGE DE LA SUBSIDIARITE (SMN).....	145
4.2. LA PERCEPTION DU RESEAU DE MONITORAGE DE LA SUBSIDIARITE PAR LES PARLEMENTS REGIONAUX ET NATIONAUX	156
4.3. LES BESOINS ET LES ATTENTES DES PARLEMENTS REGIONAUX A POUVOIRS LEGISLATIFS CONCERNANT LE RESEAU DE MONITORAGE DE LA SUBSIDIARITE	162
4.4. FAIRE DU RESEAU DE MONITORAGE DE LA SUBSIDIARITE UN INSTRUMENT EFFICACE POUR LES PARLEMENTS REGIONAUX A POUVOIRS LEGISLATIFS DANS LE CADRE DU MECANISME D'ALERTE PRECOCE	163
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	169
BIBLIOGRAPHIE	175
ANNEXES	179

Liste des abréviations

Général

CALRE: Conférence des assemblées législatives régionales européennes
CJUE: Cour de justice de l'Union européenne
COSAC: Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne
CdR: Comité des régions
CE: Commission européenne
PE: Parlement européen
UE: Union européenne
EWS: Mécanisme d'alerte précoce (*Early warning system*)
IPEX: Échange interparlementaire d'informations sur l'UE
ONG: Organisations non gouvernementales
REGLEG: Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs
SMN: Réseau de monitoring de la subsidiarité (*Subsidiarity monitoring network*)

Autriche

NR: Nationalrat – chambre fédérale du parlement national
BR: Bundesrat – chambre régionale du parlement national
BVG: Bundesverfassungsgesetz – constitution fédérale
L-BN: Lissabon Begleitnovelle – modification de la constitution consécutive au traité de Lisbonne

Belgique

PB: Parlement bruxellois
COCOF: Commission communautaire française
COCOM: Commission communautaire commune
COCON: Commission communautaire flamande
PCF: Parlement de la Communauté française de Belgique
VP: Parlement flamand
PDG: Parlement de la Communauté germanophone de Belgique
VGC: Vlaamse Gemeenschapscommissie (appellation néerlandaise de la COCON)
PW: Parlement wallon

Allemagne

BT: Bundestag (parlement fédéral)

BR: Bundesrat (assemblée régionale dotée de compétences législatives au niveau fédéral)

GG: Grundgesetz (loi fondamentale, c'est-à-dire la constitution fédérale allemande)

IntVG: Integrationsverantwortungsgesetz (loi relative à l'exercice de la responsabilité en matière d'intégration européenne)

EUZBBG: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, EU-Zusammenarbeitsgesetz (loi sur la collaboration du gouvernement fédéral et du Bundestag allemand dans les affaires de l'Union européenne)

EUZBLG: Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union: (loi sur la collaboration interinstitutionnelle de la Fédération et des Länder dans les affaires de l'Union européenne)

Italie

CIACE: Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (Commission interministérielle pour les affaires européennes)

Portugal

CAE: Commission des affaires européennes

CPCPAE: Conferência dos Presidentes das comissões parlamentares das Assaíres étrañgères

RPC: Réunion parlementaire conjointe

RCC: Réunions conjointes des commissions

Espagne

COPREPA: Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos españoles (conférence des présidents des parlements autonomes espagnols)

Royaume-Uni

HoC: Chambre des communes

HoL: Chambre des Lords

1. Introduction

1.1. Objet de l'étude

En 2006, la Commission Barroso a annoncé sa volonté, même si aucune disposition des traités ne l'y oblige, de transmettre directement toutes ses nouvelles propositions et tous ses documents de consultation aux parlements nationaux en les invitant à réagir, de façon à améliorer le processus d'élaboration des politiques¹. Cette pratique est désormais inscrite dans le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, en ce qui concerne le principe de subsidiarité. En effet, le traité de Lisbonne a officiellement instauré le mécanisme d'alerte précoce, qui confère à tous les parlements nationaux le droit de participer au processus législatif de l'UE en formulant des objections à l'égard d'une proposition de la Commission dans un délai de huit semaines s'ils estiment que ladite proposition enfreint le principe de subsidiarité. Le protocole n° 2 du traité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (ci-après dénommé "protocole n° 2") dispose ce qui suit:

"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."

Les deux procédures ci-après peuvent résulter le mécanisme d'alerte précoce.

"Carte jaune": Si **un tiers** (ou un quart en matière de liberté, de sécurité et de justice) des parlements nationaux invoquent l'argument de la subsidiarité, la Commission, un groupe d'États membres ou un autre initiateur législatif peuvent décider de maintenir, modifier ou supprimer le projet. Chaque décision doit être motivée.

La "carte orange" n'est applicable qu'aux propositions d'actes législatifs de l'UE dans le cadre de la procédure législative ordinaire, anciennement appelée "procédure de codécision". Si plus de **50 %** des parlements nationaux s'opposent à une proposition au titre du principe de subsidiarité, celle-ci doit

¹ COM(2006) 211 final - Communication de la Commission au Conseil européen. Un projet pour les citoyens Produire des résultats pour l'Europe.

être réexaminée. La Commission européenne peut alors décider de maintenir, de modifier ou de supprimer sa proposition. Si elle décide de la maintenir, elle doit fournir un avis motivé justifiant pourquoi elle considère que ladite proposition est compatible avec le principe de subsidiarité. Sur la base de cet avis motivé et de celui des parlements nationaux, le législateur européen (à une majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des suffrages exprimés au Parlement européen) décide alors de bloquer ou non la proposition de la Commission.

Le mécanisme d'alerte précoce a déjà été testé auparavant dans le cadre de projets pilotes de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (COSAC)².

Le Bundestag et les Länder allemands font traditionnellement partie des plus fervents défenseurs d'un contrôle renforcé de la subsidiarité dans le processus décisionnel de l'UE. Les Länder ont toujours fait entendre leurs revendications au gouvernement fédéral et aux parties prenantes de l'UE par l'intermédiaire de la conférence des ministres-présidents (Ministerpräsidentenkonferenz), un organe informel de coordination au niveau fédéral regroupant tous les chefs de gouvernements des Länder. Les dispositions concernant le contrôle du principe de subsidiarité et le rôle des parlements nationaux dans l'UE introduites par le traité de Lisbonne trouvent leur origine dans une large mesure dans les contributions des membres allemands ayant participé à la Convention sur l'avenir de l'Europe de 2002-2003, déposées notamment par le groupe de travail n° 1 sur le principe de subsidiarité et le groupe de travail n° 4 sur le rôle des parlements nationaux.

Dans ce contexte, le Comité des régions (CdR)³ a recommandé que le suivi du principe de subsidiarité s'accompagne d'un processus de réforme interne au sein des États membres, en conformité avec les structures constitutionnelles existantes, afin de renforcer la participation des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs aux mécanismes prévus par le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans son avis sur "le rôle des parlements régionaux à pouvoirs législatifs dans la vie démocratique de l'Union"⁴, le CdR fait valoir que dans les États membres où les compétences sont réparties entre l'échelon national et régional, un accord interne, de nature contraignante, doit être conclu sur la procédure à suivre en vue de l'application du mécanisme d'alerte précoce du mécanisme d'alerte précoce,

² <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning>

³ Le Comité des régions est l'assemblée politique qui fait entendre la voix des collectivités régionales et locales dans l'élaboration des politiques et de la législation de l'UE.

⁴ CdR 221/2004 fin.

garantissant en particulier la clarté et la transparence de cette procédure. Par ailleurs, il propose de dresser un inventaire de ces conventions de procédure, arrêtées au niveau des États membres.

En 2007, le CdR a mis sur pied le réseau de monitoring de la subsidiarité réseau de monitoring de la subsidiarité⁵, destiné à faciliter l'échange d'informations entre les autorités locales et régionales et les institutions de l'UE sur les initiatives et les propositions législatives de l'Union qui ont une influence directe sur les autorités régionales et locales, et il souhaiterait voir le rôle de ce réseau renforcé et revalorisé.

L'objectif du présent rapport est de fournir des informations de base aux parlements régionaux et aux partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité en général sur l'application du mécanisme d'alerte précoce dans chaque État membre ayant des régions dotées de pouvoirs législatifs, et plus particulièrement, de répondre aux questions suivantes:

Quel rôle peuvent jouer les parlements régionaux dans le cadre du nouveau mécanisme d'alerte précoce mis en place par le traité de Lisbonne?

Quels sont les enjeux auxquels les parlements régionaux et le réseau de monitoring de la subsidiarité sont confrontés dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce?

Le traité de Lisbonne modifiera-t-il le rôle des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans l'UE?

Comment le réseau de monitoring de la subsidiarité peut-il optimiser son fonctionnement pour ses membres concernés par ce mécanisme?

Les trois premières questions seront examinées dans la partie 3, après une analyse pays par pays dans la partie 2. La dernière question sera abordée dans la partie 4 du présent rapport.

⁵ "Le réseau fonctionne à plusieurs niveaux: il permet une participation politique des collectivités locales et régionales au monitoring de la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité; il améliore la sensibilisation au sujet de l'application pratique des principes de subsidiarité et de proportionnalité; il tient les rapporteurs et les membres du CdR informés des contributions liées aux principes de subsidiarité et de proportionnalité émanant d'un réseau représentatif d'acteurs locaux et régionaux; il aide à identifier les meilleures pratiques en matière de réglementation et à réduire la bureaucratie et à améliorer l'acceptation des politiques européennes par les citoyens de l'UE."

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>.

Les pays étudiés sont les suivants:

États fédéraux: Autriche, Belgique et Allemagne.

États régionalisés: Italie et Espagne.

États régionalisés asymétriques: Finlande (îles Åland), Portugal (Madère et Açores) et Royaume-Uni (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord).

1.2. Méthodologie

La méthodologie de base appliquée dans le cadre de cette recherche est qualitative. Les informations ont donc été recueillies de la manière suivante:

Recherche documentaire: Recenser et recueillir les documents pertinents en ce qui concerne la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce au sein des huit États membres étudiés, et plus particulièrement, la participation des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Compte tenu de l'entrée en vigueur récente du traité de Lisbonne, la documentation universitaire et institutionnelle relative à la participation des parlements régionaux au mécanisme d'alerte précoce est très limitée; une attention particulière a dès lors été accordée aux études/travaux théoriques sur ce sujet qui ont adopté une perspective plus large concernant les parlements nationaux.

Questionnaire: Un questionnaire a été élaboré avec l'accord de l'unité "Unité Réseaux et subsidiarité" du CdR et envoyé à tous les acteurs impliqués dans le processus: fonctionnaires et membres des commissions responsables du mécanisme d'alerte précoce au sein des parlements nationaux et régionaux, représentants des parlements nationaux à Bruxelles, membres de la conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE) et de la conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs (REGLEG); universitaires ou membres de groupes de réflexion spécialisés dans les questions de subsidiarité. La liste des régions ayant répondu à notre questionnaire, ainsi que le pourcentage de réponses par État membre, figurent à l'annexe I.

Entretiens: Sur la base des réponses aux questionnaires et au cours de la rédaction des premières conclusions de l'étude, des entretiens plus approfondis ont été réalisés avec certains acteurs ciblés.

2. Analyse des procédures mises en place dans les États membres dotés de parlements régionaux en ce qui concerne le contrôle de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce

2.1. États fédéraux

2.1.1. Autriche

Informations générales

L'Autriche est dotée d'un parlement fédéral composé de deux chambres, l'une fédérale (*Nationalrat*) et l'autre régionale (*Bundesrat*). Leurs droits et obligations institutionnelles résultant de l'appartenance de l'Autriche à l'UE sont inscrits dans la constitution fédérale (*Bundesverfassungsgesetz*). Les 183 membres du *Nationalrat* sont élus au suffrage universel pour une durée de cinq ans. Les 63 membres du *Bundesrat* sont élus par les parlements régionaux (*Landtage*) pour la durée du mandat du parlement régional concerné, généralement cinq ans (six en Haute-Autriche). Chaque région est représentée au *Bundesrat* par trois membres au minimum et par douze membres au maximum, en fonction du nombre d'habitants de la région considérée. Dans les deux chambres, les membres siègent en groupes politiques et jouissent de mandats libres.

Il existe des procédures et des bonnes pratiques en matière d'échange d'informations concernant la surveillance politique générale pour les questions relatives à l'UE entre le gouvernement fédéral, d'une part, et le *Nationalrat* et le *Bundesrat*, d'autre part. Elles s'appuient sur les dispositions prévues par la constitution. Les droits et obligations du Parlement découlant des nouveaux instruments utilisés aux fins du contrôle du principe de subsidiarité ont été inscrits dans la constitution fédérale au moyen de la loi portant modification de la constitution, intitulée Lissabon-Begleitnovelle, adoptée par le Parlement le 8 juillet 2010. Cette loi établit un devoir de coopération entre le gouvernement fédéral et le Parlement en ce qui concerne les échanges d'informations et l'expertise (nouvel article 23 *sexies*, paragraphe 1, et nouvel article 23 *octies*, paragraphe 2, de la constitution), reconnaît aux deux chambres le droit de contrôler l'application du principe de subsidiarité découlant des traités et du protocole (*idem*, nouvel article 23 *septies*, paragraphe 1, et article 23 *nonies*) et

énonce le devoir de coopération entre le *Bundesrat* et les régions (idem, article 23 *octies*, paragraphe 3).

Procédures mises en œuvre aux niveaux national et régional

La loi modificative adoptée en juillet 2010 a constitué la plus grande réforme entreprise par le Parlement pour doter la procédure de contrôle du principe de subsidiarité d'un cadre juridique.

Le Parlement autrichien jouit d'un droit à l'information étendu à l'égard du gouvernement fédéral, en vertu duquel pour toute proposition législative de l'UE, le ministre responsable a l'obligation de fournir au *Nationalrat* et au *Bundesrat* toutes les informations pertinentes, dont une évaluation du principe de subsidiarité (article 23 *sexies*, paragraphe 1, de la constitution). En outre, pour chaque année civile, un ministre responsable met à la disposition du Parlement la liste des initiatives législatives prévues par la Commission européenne conformément au programme de travail annuel de cette dernière. Une loi sur l'information relative à l'UE établissant les dispositions détaillées de la coopération entre le Parlement et les ministres fédéraux est en cours d'examen; son adoption est prévue en 2011.

Les mesures prises pour mettre en œuvre le nouveau mécanisme de contrôle de la subsidiarité au niveau fédéral peuvent se résumer comme suit:

- intégration de la procédure dans la constitution au moyen de la loi modificative;
- établissement de droits étendus à l'information pour le Parlement, assortis de devoirs spéciaux pour les ministres fédéraux;
- délégation de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité à une commission ou sous-commission spécialisée dans les questions liées à l'UE;
- élaboration d'une réglementation plus détaillée en matière de mécanismes d'information et de coopération entre le pouvoir exécutif et le Parlement, dont l'adoption est prévue en 2011.

Procédures de contrôle du principe de subsidiarité

À l'exception de la délégation de la procédure à des (sous-)commissions chargées des questions liées à l'UE, sans intervention de la plénière, aucun mécanisme particulier n'a encore été mis en place aux fins du contrôle du principe de subsidiarité. Les modalités ordinaires en matière de prise de décisions sont applicables et les deux chambres s'appuient sur leurs règles de procédures existantes. Le souci d'efficacité et les délais extrêmement courts ont justifié la délégation du contrôle de la subsidiarité à une (sous-)commission.

Les procédures en matière de contrôle du principe de subsidiarité au Parlement autrichien peuvent se résumer de la manière suivante:

Nationalrat (chambre fédérale)

Toutes les propositions législatives de l'UE sont transmises automatiquement à la chancellerie du Parlement (*Parlamentsdirektion*) par la Commission européenne. Par ailleurs, un ministre fédéral responsable transmet également à la chancellerie les propositions accompagnées de toute information pertinente et des évaluations du principe de subsidiarité. La chancellerie du Parlement est au service tant du *Nationalrat* que du *Bundesrat* par l'intermédiaire de deux sections distinctes, l'une pour le *Nationalrat*, l'autre pour le *Bundesrat*.

Le contrôle du principe de subsidiarité au nom du *Nationalrat* est officiellement une prérogative de sa commission générale (*Hauptausschuss*). À des fins d'efficacité, la commission générale a créé une sous-commission spécialisée dans les questions liées à l'UE (ci-après "sous-commission de l'UE"), à laquelle elle a délégué de manière permanente la réalisation du contrôle de la subsidiarité au nom du *Nationalrat*. Les décisions de la sous-commission de l'UE sont définitives et sont communiquées directement aux interlocuteurs institutionnels compétents. La commission principale a le droit de révoquer à tout moment la délégation et d'effectuer elle-même la procédure. Dans cette situation, la commission principale doit remettre un rapport à la plénière, tandis que cette dernière doit adopter une proposition formelle afin d'émettre un avis motivé, ou après l'adoption de la législation au niveau de l'UE, d'entamer des poursuites devant la Cour de justice de l'Union européenne (Cour de justice de l'Union européenne) pour violation du principe de subsidiarité. Jusqu'à présent, la sous-commission de l'UE s'est chargée de tous les cas de contrôle de la subsidiarité. La procédure officielle d'échange d'informations entre la sous-commission de l'UE, la plénière et le niveau ministériel est fixée dans les règles de procédure. Les modalités ordinaires en matière de prise de décisions sont applicables (majorité simple).

Les décisions adoptées lors du contrôle du principe de subsidiarité sont publiées dans IPEX (Échange interparlementaire d'informations sur l'UE) et communiquées à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil. En outre, le bureau de liaison du Parlement à Bruxelles communique les décisions du Parlement aux autres représentations des parlements de l'UE, principalement par lettres informelles.

Bundesrat

Toutes les propositions législatives de l'UE sont transmises automatiquement à la chancellerie du Parlement par la Commission européenne. Par ailleurs, un ministre responsable fournit des informations complètes au sujet de la proposition, accompagnées de toute autre information appropriée et d'une évaluation du principe de subsidiarité. Le service de la chancellerie chargé du *Bundesrat* transmet les propositions aux membres du *Bundesrat*, ainsi qu'à tous les parlements régionaux automatiquement (article 23 *octies*, paragraphe 3, de la constitution) via le point de contact national des régions (*Verbindungsstelle des Bundesländer*).

À l'instar du *Nationalrat*, le *Bundesrat* a créé une commission spécialisée dans les affaires de l'UE (ci-après "commission de l'UE"), qui est chargée d'effectuer le contrôle du principe de subsidiarité pour le compte du *Bundesrat*. La commission de l'UE du *Bundesrat* prend ses décisions à la majorité simple des voix, sur la base des dispositions ordinaires des règles de procédure du *Bundesrat*. Tout membre du *Bundesrat* peut participer aux travaux de la commission de l'UE sans disposer d'un droit de vote. Si la moitié des représentants d'au moins trois régions l'exige, la commission de l'UE doit renvoyer la procédure à la plénière. Dans ce cas, la commission de l'UE est tenue de présenter un rapport sur la question.

Dans les deux chambres, les décisions concernant la saisine directe de la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité ne peuvent être prises que par la plénière et ne peuvent être déléguées aux commissions ou aux sous-commissions.

Les décisions du *Bundesrat* sur les questions concernant l'UE sont communiquées à la Commission européenne ainsi qu'aux membres du *Bundesrat*, au président du *Nationalrat*, à tous les parlements régionaux, aux présidents régionaux et aux eurodéputés autrichiens.

Les décisions des chambres sont communiquées automatiquement par la chancellerie aux institutions concernées, via les canaux officiels, ainsi qu'aux autres parlements par le Bureau de liaison à Bruxelles, via des canaux non officiels.

Coopération entre les chambres

Les deux chambres travaillent de manière indépendante, bien qu'elles appliquent de bonnes pratiques en matière de partage mutuel des informations. Des contacts informels entre les chambres ont lieu au niveau des groupes politiques.

L'échange mutuel d'informations concernant les décisions officielles se fait également par voie administrative. Les deux chambres reçoivent du ministère compétent le même jeu de documents relatifs à une proposition législative donnée, y compris les évaluations du principe de subsidiarité. Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* n'ont aucune obligation de se consulter ou de tenir compte de leurs positions respectives. Toutefois, conformément aux dispositions de la constitution et aux règles de procédure des deux chambres, ils sont tenus d'échanger des informations lorsqu'un avis motivé est émis ou lorsqu'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne est envisagé.

Les chambres étendent aux eurodéputés autrichiens le droit d'information au sujet de leurs décisions concernant les questions liées à l'UE. Les parlements régionaux sont systématiquement tenus informés par la chancellerie du *Bundesrat*.

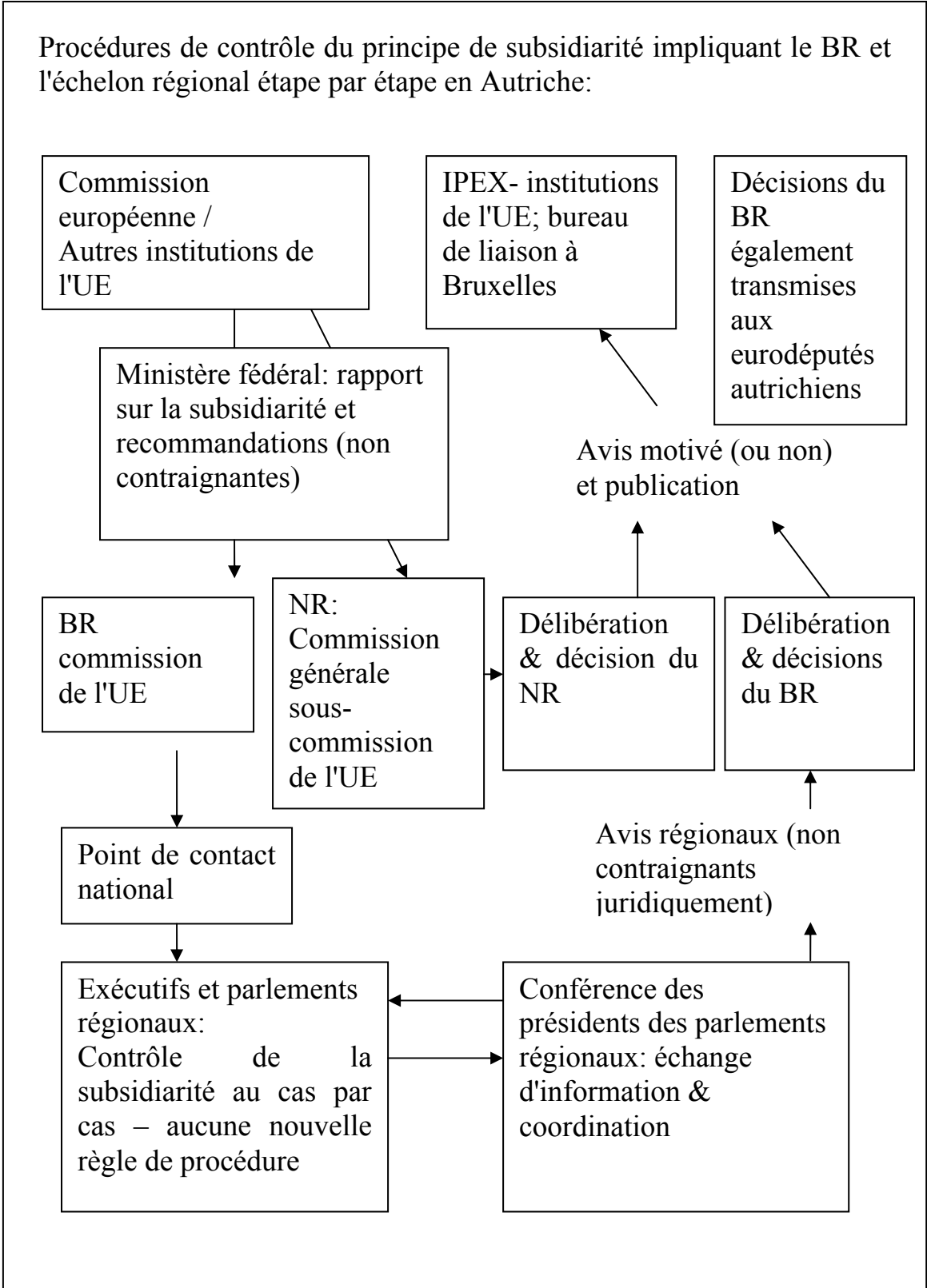
Parlements régionaux (Landtage)

En général, les parlements régionaux effectuent le contrôle du principe de subsidiarité de manière circonspecte et au cas par cas. Cette situation est imputable au caractère nouveau du mécanisme d'alerte précoce en tant que tel, à la charge de travail générale élevée des parlements régionaux et à l'expérience limitée avec le principe de subsidiarité.

La coopération avec les pouvoirs exécutifs régionaux est bien réelle, même si ces derniers n'ont aucun rôle officiel dans le contrôle de la subsidiarité. Leur participation consiste en l'échange d'informations et d'expertise. Le point de contact national transmet la documentation concernant le contrôle du principe de subsidiarité reçue des institutions fédérales aux gouvernements régionaux, qui la transmettent ensuite à leurs parlements respectifs. Les gouvernements aident leurs parlements en leur apportant leur expertise et leur coopération dans l'élaboration des évaluations du principe de subsidiarité. À l'heure actuelle, aucune région n'a mis en œuvre de procédures de coordination spéciales entre les gouvernements et les parlements régionaux. Compte tenu du caractère relativement récent du système, la majorité des régions reportent la mise en place de nouvelles procédures et s'appuient sur celles qui existent jusqu'à ce que l'expérience montre quels problèmes concrets doivent être abordés.

L'expérience en matière de contrôle de la subsidiarité est inégale selon les régions. À ce jour, seuls quelques parlements régionaux ont effectué leur propre contrôle du principe de subsidiarité, tandis que d'autres se sont appuyés sur les résultats et les évaluations fournis par les autres. Tous les parlements régionaux ne disposent pas d'une commission spéciale de l'UE (celui de Vienne par

exemple). Les parlements du Tyrol et du Vorarlberg ont délégué la procédure de contrôle du principe de subsidiarité à leur commission de l'UE respective.



Procédures de filtrage

Au niveau fédéral, aucune procédure de filtrage en amont de l'arrivée de proposition législative de l'UE en commission. Ni la chancellerie du Parlement ni les ministres compétents respectifs ne disposent d'une marge d'appréciation quant à la pertinence des propositions législatives de l'UE au regard du principe de subsidiarité. Toute la documentation est traitée et transmise automatiquement. Le tri s'effectue dans les commissions du *Nationalrat* et du *Bundesrat*, au sein desquelles les propositions font l'objet d'un débat politique.

Bien que non contraignantes, les recommandations des ministères et les évaluations du principe de subsidiarité qu'ils fournissent constituent une source d'information importante pour le *Nationalrat* et le *Bundesrat*.

En outre, aucune procédure de filtrage n'est prévue entre le niveau fédéral et le niveau régional. Toutes les informations sont automatiquement transmises aux régions par l'intermédiaire du point de contact national au moyen d'une lettre d'informations électronique intitulée "*Neues von der Europäischen Union*"⁶. Par ailleurs, pour chaque année civile, les ministères fédéraux compétents transmettent aux régions des informations concernant le programme de transmission des propositions législatives de la Commission européenne dans le domaine politique concerné. Le point de contact national (*Verbindungsstelle der Bundesländer*) coordonne la distribution de ces informations aux régions. Le bureau du point de contact national se trouve dans les locaux de l'administration de la Basse-Autriche à Vienne. Le point de contact national a pour mission principale d'aider les régions à coordonner leurs avis et à diffuser les informations en vue de l'élaboration des réglementations et de la prise de décisions au niveau national. Compte tenu de sa longue expérience et de son réseau bien établi entre les institutions régionales, le point de contact national se prête tout particulièrement à la coordination des questions relatives au contrôle du principe de subsidiarité également. Il facilite l'échange et la diffusion des documents, des informations et des points de vue et, partant, contribue à améliorer la préparation et la coordination des travaux au sein du *Bundesrat*.

Au niveau régional, le filtrage s'effectue par le bureau du président du parlement ou par les chancelleries des parlements. Au niveau national, ces opérations sont organisées au sein de la conférence des présidents des parlements régionaux (*Landtagspräsidentenkonferenz*) et de la conférence des directeurs des parlements régionaux, où ont lieu les échanges d'informations pertinentes concernant les situations ayant un intérêt potentiel en matière de subsidiarité.

⁶ <http://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/EUMAIL/>.

Ressources humaines et renforcement des capacités

La chancellerie du Parlement (fédéral) s'appuie à l'heure actuelle sur les ressources existantes. Le bureau de représentation du Parlement à Bruxelles participe également à l'échange d'informations et de documentation. On envisage à l'avenir d'accroître les ressources humaines en fonction de l'évolution de la charge de travail, même si aucun programme concret n'a pour l'instant été arrêté.

Au sein de l'administration de la chancellerie, tant la section du *Nationalrat* que celle du *Bundesrat* disposent d'une unité chargée d'apporter une assistance dans le cadre des travaux des commissions parlementaires. Les commissions de l'UE de chaque chambre sont dotées de leurs propres secrétariats administratifs composés de deux ou trois employés spécialisés.

La majorité des parlements régionaux s'appuient sur les ressources existantes. Ils ont procédé à des adaptations internes en recyclant et en formant leur personnel en ce qui concerne le fonctionnement des dispositions du nouveau traité. À ce jour, l'expérience en matière de contrôle du principe de subsidiarité reste très limitée et ne met pas suffisamment en lumière les besoins réels à satisfaire et les problèmes organisationnels à régler pour garantir un fonctionnement harmonieux du contrôle de la subsidiarité. Certaines régions soulignent que les ressources humaines dont elles disposent sont, en tout état de cause, insuffisantes et sollicitées à l'excès, mais que les contraintes financières ne leur permettent pas d'engager du personnel supplémentaire. Par conséquent, dans la plupart des régions, une augmentation des ressources existantes, ainsi que la mise en œuvre de procédures spécifiques, sont reportées à plus tard jusqu'à ce que l'on dispose d'une plus grande expérience pratique en matière de contrôle du principe de subsidiarité.

Nombre de parlements régionaux mettent en avant la coopération et le soutien dont ils bénéficient de la part de leur gouvernement pour préparer et réaliser l'évaluation du principe de subsidiarité. Cette coopération intervient indépendamment du fait que les gouvernements régionaux ne jouent aucun rôle officiel dans le contrôle du principe de subsidiarité en Autriche (tout au plus peuvent-ils faire part de leurs préoccupations à leurs parlements respectifs, ou directement au *Bundesrat*).

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

À l'exception de la mise en commun des informations via IPEX, il n'existe aucune forme officielle de coopération et d'échange d'informations entre les deux chambres et d'autres parlements nationaux. Outre la publication sur le site

web de l'IPEX, les autres parlements nationaux sont tenus informés au moyen de communications informelles concernant les avis motivés déposés par le Parlement autrichien par l'intermédiaire du bureau de liaison à Bruxelles. De la même manière, les avis motivés et les évaluations du principe de subsidiarité disponibles émanant d'autres parlements nationaux sont diffusées parmi les membres du *Nationalrat* et du *Bundesrat*. Le *Bundesrat* participe également au réseau de monitoring de la subsidiarité et transmet à ses membres tous les documents reçus par l'intermédiaire de ce réseau.

Les régions trouveraient également utile d'avoir accès aux évaluations du principe de subsidiarité des autres parlements de l'UE, qu'ils soient nationaux ou régionaux. La possibilité de consulter ces évaluations en temps opportun serait une aide bienvenue dans les travaux des parlements régionaux autrichiens sur le principe de subsidiarité.

Les régions autrichiennes peuvent échanger leurs avis et coordonner leurs actions en matière de subsidiarité non seulement par l'intermédiaire du *Bundesrat* en tant que forum d'échange parlementaire, mais aussi grâce à un point de contact national (Verbindungsstelle der Bundesländer). Le bureau du point de contact national se trouve dans les locaux de l'administration de la Basse-Autriche à Vienne. Le point de contact national a pour mission principale d'aider les régions à coordonner leurs avis et à diffuser les informations en vue de l'élaboration des réglementations et de la prise de décisions au niveau national. Compte tenu de sa longue expérience et de son réseau bien établi entre les institutions régionales, le point de contact national se prête tout particulièrement à la coordination pour les questions relatives au contrôle du principe de subsidiarité également. Il facilite l'échange et la diffusion des documents, des informations et des points de vue et, partant, contribue à améliorer la préparation et la coordination des travaux au sein du *Bundesrat*.

Par ailleurs, la conférence des présidents des parlements régionaux (*Landtagspräsidentenkonferenz*) et la conférence des directeurs des parlements régionaux facilitent la coordination des travaux entre les parlements. Elles assurent les échanges d'informations supplémentaires entre les acteurs clés des parlements régionaux et peuvent donner une "alerte précoce" concernant des propositions législatives de l'UE susceptibles de présenter un intérêt du point de vue du contrôle de la subsidiarité. Les deux conférences ont un rôle important dans l'établissement du programme des parlements régionaux en ce qui concerne les questions de subsidiarité.

Le parlement du Vorarlberg coopère à titre individuel avec les parlements régionaux de la Bavière et du Bade-Wurtemberg. Le parlement du Tyrol coopère à titre individuel avec le parlement régional du Trentin-Haut-Adige (Tyrol du Sud).

Les réponses au questionnaire ont indiqué des évaluations différentes des mécanismes de coordination existants. Le parlement de Vienne indique que la coopération par l'intermédiaire du *Bundesrat*, du point de contact national, de la conférence des présidents des parlements régionaux et de la conférence des directeurs des parlements régionaux est suffisante et fonctionne bien. Une coopération transfrontalière entre les régions des différents États membres serait la bienvenue, bien qu'elle soit difficile à mettre en œuvre compte tenu des coûts, des barrières linguistiques, des différentes structures régionales et des délais très courts fixés par le traité pour le dépôt des avis. Les parlements du Tyrol et du Vorarlberg saluent l'idée d'une meilleure coordination et coopération, mais ne donnent aucun détail particulier concernant la manière dont ils l'envisageraient.

Visibilité/accès aux résultats des évaluations du principe de subsidiarité

Toutes les décisions du *Nationalrat* et du *Bundesrat*, les procès-verbaux des séances et les propositions déposées sont accessibles au public par les ressources électroniques du Parlement autrichien. Les décisions et la documentation concernant le contrôle du principe de subsidiarité sont publiées dans les communications officielles du bureau d'information parlementaire (*Aussendungen der Parlamentskorrespondenz* – communiqués de la correspondance parlementaire).

Le *Bundesrat* a souligné que la documentation et les informations transmises par la Conférence des assemblées législatives régionales européennes sont des ressources précieuses, mais que leurs principaux destinataires sont les régions et leur pouvoir législatif. Il revient aux parlements régionaux de tenir compte de ces évaluations et informations dans leur prise de décisions. Le *Bundesrat* ne bénéficie pas directement de l'aide et des informations fournies par la CALRE, la Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs (REGLEG) ou le CdR. La contribution de ces réseaux et organisations est prise en compte par les parlements régionaux et incorporée dans le débat au sein du *Bundesrat* par l'intermédiaire de leurs représentants.

Les réponses au questionnaire provenant des parlements régionaux insistent sur le fait que la procédure d'information est suffisamment transparente et accessible. Les membres des parlements bénéficient d'un accès illimité à toutes les informations présentant un intérêt pour la procédure de contrôle de la subsidiarité. Les représentants du parlement de Vienne laissent entendre que les sources d'informations disponibles sont même trop nombreuses et que la quantité trop élevée de ressources et de moyens d'informations, ainsi que le manque de coordination centralisée, sont en réalité à l'origine d'une certaine confusion.

Coopération entre le Parlement autrichien et les parlements régionaux

Transmission des projets législatifs de l'UE

Comme on l'a expliqué ci-dessus, les parlements régionaux ont le droit constitutionnellement garanti à l'intégralité des informations concernant les propositions législatives de l'UE et documents y afférents (par exemple, ceux établis par des ministères fédéraux), mais aussi aux informations concernant les délais et autres exigences procédurales et formelles importantes. À la connaissance des parlements régionaux, toutes les informations leur sont transmises sans aucun retard ou filtrage préalable.

Délai pour la formulation des avis régionaux

Les parlements régionaux sont informés systématiquement des délais s'appliquant au *Bundesrat* pour le dépôt d'un avis motivé. La délégation du contrôle de la subsidiarité à la commission de l'UE du *Bundesrat* s'explique par la brièveté du délai de huit semaines, alors que, dans le même temps, les parlements régionaux doivent également avoir la possibilité d'émettre leurs avis. La procédure en commission est plus rapide que celle en plénière et doit donner aux parlements régionaux davantage de temps pour élaborer et apporter leur contribution. Il n'existe aucun délai officiel pour les régions dans ce domaine, mais elles sont conscientes de l'urgence et de la nécessité d'une bonne coopération. Au niveau des régions, l'évolution des travaux est coordonnée par la conférence des présidents des parlements régionaux (*Landtagspräsidentenkonferenz*).

Prise en compte des avis régionaux

Étant donné que le *Nationalrat* et le *Bundesrat* prennent des décisions concernant le contrôle du principe de subsidiarité en toute indépendance, le *Nationalrat* n'est en aucune manière obligé de tenir compte de l'avis du *Bundesrat* dans sa décision, et encore moins de l'avis des régions. Conformément à la constitution, le *Bundesrat* doit prendre en compte les avis émis par les parlements régionaux; toutefois, ils ne sont pas contraignants pour lui et ne doivent pas être non plus respectés par les représentants respectifs des régions en son sein. Les membres du *Bundesrat* disposent d'un mandat libre et sont donc autorisés à formuler un avis différent de celui émis par leur parlement. Cette question présente un intérêt du point de vue de la composition politique de cette assemblée. Ses membres siègent en groupes politiques, qui peuvent différer des partis formant la majorité dans les parlements régionaux. Un membre du *Bundesrat* peut dès lors s'opposer à l'avis émis par son parlement en raison d'une appartenance politique différente.

Le président de la conférence des présidents des parlements régionaux peut être invité à prendre la parole devant la commission de l'UE du *Bundesrat* au nom des parlements régionaux, mais son rôle dans la procédure est purement consultatif. Le point de contact national est chargé de distribuer aux parlements régionaux l'ordre du jour des réunions à venir de la commission du *Bundesrat*. Ainsi, les parlements régionaux sont tenus informés des débats prévus au *Bundesrat* concernant le principe de subsidiarité et, par l'intermédiaire de leur président, ils peuvent tenter d'amener le président de la conférence des présidents des parlements régionaux à faire une déclaration en leur nom s'ils l'estiment nécessaire.

Points de vue divergents aux niveaux national et régional

Une situation où les avis ont divergé entre le niveau régional et le niveau national ne s'est encore jamais produite (selon les informations mises à la disposition par le parlement de Vienne, les procédures de contrôle du principe de subsidiarité ont été trop rares et trop espacées pour que l'on puisse juger de l'efficacité et du fonctionnement de la procédure).

Au cours des délibérations sur la modification de la constitution, nombre de parlements régionaux ont exprimé le souhait que les déclarations liées à la subsidiarité émanant des régions soient jointes aux avis motivés et aux autres décisions concernant le principe de subsidiarité adoptées par le *Bundesrat*. De la même manière, de nombreux parlements régionaux regrettent que seul le *Bundesrat* puisse engager une action devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité. Une des idées lancées au cours des débats en question consistait à permettre d'engager une "action minoritaire" devant la Cour (Salzbourg, Basse-Autriche). Ces propositions n'ont finalement pas été adoptées.

Suivi/retour d'informations du parlement national

À l'heure actuelle, le *Nationalrat* n'est nullement tenu de communiquer aux parlements régionaux ses décisions concernant la subsidiarité. Ces parlements ont confirmé qu'à ce stade, ils n'ont pas connaissance des avis motivés émis par le *Nationalrat* et/ou n'y ont pas été confrontés. Toutefois, les parlements régionaux sont tenus informés de toutes les décisions et propositions concernant le principe de subsidiarité adoptées par le *Bundesrat*. Ce droit est garanti par la constitution grâce aux modifications introduites par la loi modificative; il est en outre renforcé dans les règles de procédure. Les décisions concernant le principe de subsidiarité sont également communiquées aux eurodéputés autrichiens.

Fallait-il instaurer une coopération plus étroite?

Les régions autrichiennes elles-mêmes ne semblent pas demander la création de forums ou d'organisations de coopération supplémentaires. Elles peuvent s'appuyer sur le *Bundesrat* et sur la coordination offerte par le point de contact national pour les régions et la conférence des présidents des parlements régionaux. En revanche, les régions ayant répondu au questionnaire suggèrent qu'une forme de coopération ou d'échange d'informations soit mise en place entre les régions et le *Nationalrat*, ainsi qu'avec les autres parlements dans l'UE.

Les délais imposés par le traité sont très courts pour pouvoir être respectés dans un système à plusieurs niveaux. Il est très peu probable que les régions puissent participer activement et régulièrement au contrôle de la subsidiarité. Par conséquent, les parlements régionaux apprécieraient une possibilité de participation au contrôle du principe de subsidiarité plus rapide.

Tableau synoptique: application du mécanisme d'alerte précoce en Autriche

	Niveau national		Niveau régional
Procédures appliquées par le Parlement national et les parlements régionaux			
	Nationalrat	Bundesrat	
Procédures de contrôle du principe de subsidiarité	Oui	Oui	Oui, intègre la discussion au <i>Bundesrat</i>
Procédures de filtrage	Non	Non	Par l'influence de la chancellerie et de la présidence sur la fixation de l'ordre du jour
Ressources humaines et renforcement des capacités	Aucun ajustement, recours aux ressources existantes pour l'instant	Aucun ajustement, recours aux ressources existantes pour l'instant,	Diverses réponses: Aucun ajustement pour l'instant dans l'attente des premiers résultats qui devraient indiquer les adaptations nécessaires
Coopération avec les autres parlements nationaux/régionaux	Uniquement par l'intermédiaire de l'IPEX	Par l'intermédiaire de l'IPEX et du réseau de monitoring de la subsidiarité	Diverses réponses: Contacts ponctuels avec certaines régions en Allemagne et à l'étranger Coopération par l'intermédiaire de la CALRE et du réseau de monitoring de la subsidiarité Aucune coopération importante ou coopération très sporadique

Visibilité/accès aux résultats des évaluations du principe de subsidiarité	Suffisant	Suffisant	Globalement suffisant
Coopération entre le Parlement national et les parlements régionaux			
	Nationalrat	Bundesrat	
Transmission des projets législatifs de l'UE	Procédure automatique	Procédure automatique aux exécutifs régionaux par l'intermédiaire du point de contact national	Procédure automatique, documents reçus par les exécutifs régionaux via les points de contact nationaux et transmis aux parlements régionaux
Délai pour la formulation des avis régionaux	Huit semaines conformément au traité	Huit semaines conformément au traité	Aucun délai; les parlements régionaux sont informés qu'ils doivent remettre leurs avis au <i>Bundesrat</i> à temps pour que celui-ci puisse respecter le délai
Prise en compte des avis régionaux	-	Explicite: avis commun à toutes les régions formulé par la majorité au <i>Bundesrat</i>	Les avis régionaux alimentent le débat au <i>Bundesrat</i>
Points de vue divergents aux niveaux national et régional	Décision indépendante prise à la majorité simple	Décision indépendante prise à la majorité simple	Décisions indépendantes prises par chaque parlement régional aidant une majorité au <i>Bundesrat</i> à prendre position

Suivi/retour d'informations du parlement national	Aucun devoir d'information des parlements régionaux	Information automatique des régions, de tous les membres du <i>Bundesrat</i> et des eurodéputés autrichiens	Informations du <i>Bundesrat</i> transférées par l'intermédiaire du point de contact aux gouvernements régionaux, qui les transmettent aux parlements régionaux
Faut-il instaurer une coopération plus étroite?	Système actuel jugé satisfaisant, mesures de mise en œuvre supplémentaires à l'examen	Système actuel jugé satisfaisant	Diverses réponses: Nécessité de définir des cadres supplémentaires de coopération Inutile de créer de nouvelles structures, mais échange d'informations toujours bienvenu

2.1.2. Belgique⁷

Informations générales

Le parlement fédéral de Belgique est bicaméral. La Chambre des représentants est composée de 150 députés élus directement. Le Sénat est composé de 71 sénateurs⁸ (et de trois membres de la famille royale). La Chambre des représentants est l'assemblée politique par excellence, elle contrôle l'exécutif, vote des motions de confiance et elle est le principal législateur. Le Sénat s'apparente davantage à une assemblée de réflexion à long terme au sein de laquelle les communautés sont représentées (pas les régions); on peut également y faire appel pour régler des tensions entre communautés, notamment en ce qui concerne des initiatives législatives jugées dommageables par l'une des entités fédérales.

En raison des nombreuses réformes constitutionnelles successives, l'État belge est un État fédéral complexe. La Fédération belge est fondée sur deux types d'entités politiques, à savoir des communautés (flamande, française et germanophone) et des régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale). Chaque région et chaque communauté disposent d'une assemblée parlementaire. Toutefois, la Région flamande et la Communauté flamande ont choisi de fusionner leurs institutions en un gouvernement flamand et un Parlement flamand uniques. Ainsi, la Fédération belge est composée de sept assemblées législatives⁹. En outre, au sein de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les affaires communautaires sont traitées par une commission communautaire française (COCOF), une commission communautaire flamande (COCON/VGC) et une commission communautaire commune (COCOM). Les membres des

⁷ Le lecteur doit garder à l'esprit que, pour la Belgique, nous avons reçu les réponses à notre questionnaire du Sénat de Belgique et du Parlement flamand. Cette partie s'appuie principalement sur les informations reçues et ne reflète pas la position du Parlement fédéral belge en tant que tel ou des assemblées législatives régionales ou communautaires. Des informations supplémentaires ont été obtenues par des entretiens téléphoniques avec des fonctionnaires de plusieurs parlements et via des sources universitaires. Deux publications fournissent une analyse intéressante du rôle des parlements belges dans les processus décisionnels européens: *F. Delpérée, F. Dopagne (2010) Le dialogue parlementaire Belgique- Europe. Bruylant, Bruxelles, p. 154.* et *L. Van Looy (2007) Het Vlaams Parlement als 'National Parlement' in de Europese Unie (Ceci n'est pas une fiction). Tijdschrift voor Wetgeving: Omnilégie, p. 28-49.*

⁸ 40 sénateurs sont élus directement, 21 sont désignés par les communautés et 10 sont cooptés par leurs pairs.

⁹ La Chambre des représentants fédérale: 150 membres élus directement; le Sénat fédéral: 71 sénateurs (+ 3 membres de la famille royale); le Parlement flamand (PF): 124 membres élus directement; le Parlement wallon (PW): 75 membres élus directement; le Parlement régional bruxellois (PB): 89 membres élus directement (dont 72 sont élus à partir de listes francophones et 17 à partir de listes flamandes); le Parlement de la Communauté française de Belgique (PCF): 94 membres dont 75 sont des membres du Parlement wallon et 19 sont élus par le groupe francophone au Parlement régional bruxellois; le Parlement de la Communauté germanophone de Belgique (PCG): 25 membres élus directement par les électeurs de la partie germanophone de la Belgique.

groupes linguistiques au Parlement régional bruxellois constituent les assemblées des différentes commissions communautaires¹⁰.

Le cas de la Belgique est quelque peu particulier, puisque ce pays est le seul État membre à avoir introduit une déclaration unilatérale¹¹ au traité de Lisbonne indiquant que les assemblées parlementaires des régions et des communautés seraient considérées comme des parlements nationaux lorsqu'un projet de proposition législative de l'UE relève de leurs compétences. Les autorités belges ont eu clairement à la volonté de confier un rôle important aux parlements régionaux et/ou communautaires pour l'évaluation du principe de subsidiarité prévue par le traité de Lisbonne. Cette situation est imputable à la préoccupation persistante au sein de la Fédération belge de veiller à ce que les régions et communautés participent activement aux prises de décisions de l'UE.

En prévision du contrôle du principe de subsidiarité tel qu'il était prévu dans le projet de traité constitutionnel, en définitive rejeté, les assemblées parlementaires belges ont élaboré un accord de coopération interparlementaire en 2005¹². Ce dernier a été signé par les présidents de toutes les assemblées législatives et organisait la participation des parlements régionaux et communautaires dans l'application du mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité. Outre l'échec de la ratification du traité constitutionnel, le Conseil d'État¹³ a mis en évidence des obstacles juridiques internes à l'exécution des dispositions de l'accord de coopération de 2005. Les problèmes juridiques mis en évidence par le Conseil d'État étaient les suivants:

Il n'existait aucune base juridique explicite permettant aux parlements de conclure des accords de coopération interinstitutionnelle. Ce type de base juridique existe pour les exécutifs dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, mais on ne sait pas avec certitude si ces pouvoirs s'étendent également aux parlements. Le Conseil d'État a recommandé l'établissement d'une base juridique explicite au moyen d'une modification de la

¹⁰ Par exemple, 72 membres de la COCOF, 17 membres de la VGC.

¹¹ "51. Déclaration du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux. La Belgique précise que, en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national." Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, Journal officiel de l'Union européenne C 83 du 30.3.2010, p. 355. La déclaration n° 51 est unilatérale et ne fait pas partie des traités de l'UE en tant que tels.

¹² Projet d'accord de coopération entre les chambres législatives fédérales, les parlements des communautés et les parlements des régions visant la mise en œuvre du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe
http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/europe&language=fr&story=sub.xml&rightmenu=right_pri

¹³ La section de législation du Conseil d'État rend des avis sur la qualité rédactionnelle des mesures contraignantes et vérifie la conformité avec les mesures réglementaires existantes.

loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Les modifications de cette loi requièrent une majorité des deux tiers et une majorité dans chaque groupe linguistique.

L'accord de coopération de 2005 prévoyait que le Conseil d'État émette un avis dans les cas de conflits de compétences entre les assemblées parlementaires quant au dépôt d'un avis motivé dans le cadre du mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité. Cette extension du rôle du Conseil d'État nécessitait elle aussi une modification des lois coordonnées relatives à cet organe. S'il avait été appelé à statuer sur les conflits de compétences entre les parlements, le Conseil d'État aurait effectivement rempli une nouvelle mission qui devait être prévue dans ses statuts.

L'accord de coopération de 2005 est devenu inapplicable et a perdu son intérêt immédiats, dans la mesure où le projet de traité constitutionnel n'a pas été ratifié. Pourtant, il est utile d'examiner le contenu de cet accord aux fins de la présente étude, car il fournit un schéma détaillé des modalités d'exécution possibles du contrôle de la subsidiarité en Belgique. L'accord de coopération de 2005 prévoyait un système de répartition des votes entre les parlements et un système de règlement des conflits de compétences (voir ci-dessous).

Le traité de Lisbonne a fait resurgir la question de l'adaptation des structures internes belges au contrôle du principe de subsidiarité. Un nouvel accord de coopération interparlementaire a été discuté et établi entre les parlements au niveau administratif en juillet 2008¹⁴; cet accord reprend la majorité des éléments du précédent accord de 2005, mais en introduisant de nouveaux éléments afin d'aligner l'accord de coopération sur le contenu du traité de Lisbonne. Le statut exact de l'accord de coopération de 2008 n'est toutefois pas tout à fait clair. Si l'accord a été adopté au niveau administratif, dans les faits, il n'a jamais été signé par les présidents de tous les parlements concernés. L'accord de coopération de 2008 n'a par conséquent pas encore pris effet. L'accord de coopération interparlementaire de 2008 a été bloqué en raison de la persistance de problèmes juridiques et politiques.

Aucune base juridique claire permettant aux parlements de conclure des accords de coopération n'a encore été mise en place. Ce problème a déjà été soulevé par

¹⁴ Parlement flamand, Gedachtenwisseling over de stand van zaken aangaande het intra-Belgische samenwerkingsakkoord noodzakelijk voor de operationalisering van een aantal bepalingen van het verdrag van Lissabon (Échange de vues sur l'état d'avancement de l'accord de coopération interne à la Belgique nécessaire pour l'optimisation d'un certain nombre de dispositions du traité de Lisbonne) Section 1807 (2007-2008), n° 1, p. 1-33.

le Conseil d'État pour l'accord de coopération de 2005, mais il n'a pas encore été résolu.

Les accords de coopération de 2005 et de 2008 prévoient tous deux un rôle important pour le Conseil d'État, chargé d'émettre des avis sur les conflits de compétences entre les parlements concernant le contrôle du principe de subsidiarité. Les lois coordonnées relatives au Conseil d'État devraient être modifiées pour que l'on puisse étendre ses compétences dans ce domaine.

Les propositions législatives visant à modifier la loi spéciale et les lois relatives au Conseil d'État ont été déposées à la Chambre des représentants et au Sénat en 2008. Toutefois, l'instabilité gouvernementale due à la crise bancaire et les efforts continus, mais infructueux pour conclure un accord général sur une réforme institutionnelle globale ont ralenti le processus de révision. Depuis les élections de juin 2010, des négociations sont en cours en vue de former un nouveau gouvernement de coalition, mais sans grand succès; en attendant, un gouvernement en affaires courantes est en place. Cette situation a entraîné une inertie pour la mise en œuvre des dispositions en matière de contrôle de la subsidiarité prévues par le traité de Lisbonne. La révision requise de la loi spéciale impose des majorités spéciales (à savoir une majorité des deux tiers et une majorité dans chaque groupe linguistique) difficiles à obtenir en l'absence d'un paquet général de réformes institutionnelles sur lequel les partis politiques s'efforcent en vain depuis trois ans de dégager un consensus.

Outre les difficultés liées à la base juridique, qui sont davantage de nature juridique/technique, les problèmes liés à l'accord de coopération de 2008 ont également révélé un point de friction politique relativement nouveau. La procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne permet aux parlements nationaux de manifester leur opposition à l'utilisation des clauses dites "passerelles". La Belgique estimant que ses parlements régionaux/communautaires sont des composantes du système parlementaire national, cette situation pourrait impliquer que chacun des sept parlements (et vraisemblablement celui de la COCOF) puisse être en mesure de bloquer l'application d'une clause passerelle. Ce problème reste sans réponse; le Parlement flamand notamment semble insister pour avoir la possibilité de manifester son opposition à l'application de mesures "passerelles".

Bien que les parlements belges aient commencé très tôt à se préparer au contrôle du principe de subsidiarité et à associer les parlements régionaux/communautaires à ces travaux, on en arrive aujourd'hui à la conclusion malheureuse que les efforts se sont considérablement relâchés. Les contraintes juridiques, associées à des désaccords politiques et à un sentiment général d'impasse politique, ont entravé la mise en œuvre effective d'un mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité.

Procédures mises en œuvre aux niveaux national et régional

Procédures de contrôle du principe de subsidiarité

Chambre des représentants

À la suite de l'initiative Barroso de septembre 2006, le secrétariat du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes examine actuellement les propositions législatives européennes et rédige une note de synthèse, qui doit ensuite être transmise à la commission parlementaire compétente.

S'il s'agit d'une proposition législative totalement nouvelle, le secrétariat du Comité d'avis chargé des questions européennes fournira un projet d'avis en matière de subsidiarité qui sera transmis à la commission parlementaire compétente. Ensuite, il appartiendra à cette dernière d'établir l'avis final sur la subsidiarité. Cet avis peut être adopté par la commission compétente ou, si un tiers des membres de la commission font une demande en ce sens, par la plénière.

Sénat

Le Sénat de Belgique a déjà mis en place une procédure pour effectuer le contrôle du principe de subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Tous les documents de l'UE arrivent dans une boîte aux lettres¹⁵ spécifique gérée par le service des affaires européennes du Sénat. Ces documents sont automatiquement transmis à la Chambre des représentants et à tous les parlements régionaux/communautaires.

Au Sénat, le service des affaires européennes propose une sélection de documents en fonction de ce qui présente le plus d'intérêt à ce moment précis, selon que le niveau fédéral est compétent pour la question et en fonction du degré de pertinence de la question pour l'institution ou ses membres. La sélection de documents est transmise au président de la commission des affaires européennes pour approbation. Après approbation, les documents, accompagnés d'une note juridique sur la compétence du Sénat, sont envoyés par le service des affaires européennes à la ou aux commissions spécialisées concernées. Si un membre demande à inscrire les documents à l'ordre du jour de la commission, le président de celle-ci doit accéder à cette demande.

Si les documents ne sont pas portés à l'ordre du jour, ils sont considérés comme conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. S'ils sont inscrits

¹⁵ eurodoc@belgoparl.be

à l'ordre du jour, mais qu'ils ne sont pas examinés, ou s'ils sont examinés, mais ne font l'objet d'aucune remarque, les documents sont réputés conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans tous ces cas de figure, la procédure s'arrête. Par contre, si des remarques sont formulées, la commission élabore un avis sur la question qui, après adoption par la commission, doit être approuvé par la plénière du Sénat pour être considéré comme un avis du Sénat.

L'avis est ensuite transmis au secrétariat de la conférence des présidents des sept assemblées parlementaires belges. Ce secrétariat réunit tous les autres avis éventuels des autres parlements belges sur le sujet et les transmet aux institutions européennes compétentes.

La manière dont ces avis sont traités et évalués est actuellement à l'examen. Cette procédure est utilisée pour le suivi des principes de subsidiarité et de proportionnalité et n'empêche pas le Sénat de formuler des avis sur les documents (législatifs et non législatifs) qui relèvent de l'initiative dite "Barroso".

Le Sénat de Belgique n'a pas mis en place de procédure de communication spécifique avec les institutions de l'UE dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce puisqu'il utilise les voies de communication instaurées par les institutions de l'UE pour cette question.

Les procédures en matière de contrôle du principe de subsidiarité au Parlement belge peuvent se résumer de la manière suivante:

Tous les documents de l'UE arrivent dans une boîte aux lettres spéciale gérée par le Sénat de Belgique et sont automatiquement transférés à la Chambre des représentants et aux parlements régionaux et/ou communautaires.

Chambre des représentants

Aucune information

Sénat

Le service des affaires européennes propose une sélection de documents qui doivent être approuvés par le président de la commission des affaires européennes. Une fois approuvé, les documents sont envoyés à la ou aux commissions spécialisées concernées. Un dossier n'est inscrit à l'ordre du jour de la commission compétente que si un membre fait une demande en ce sens.

Si une remarque est formulée sur les documents à l'ordre du jour, la commission rédige un avis sur le degré de conformité de ces derniers avec le principe de

subsidiarité. L'avis doit être approuvé par la commission puis par la plénière du Sénat.

L'avis est ensuite transmis au secrétariat de la conférence des présidents des sept assemblées parlementaires belges. Ce secrétariat réunit ensuite tous les autres avis éventuels des autres parlements belges sur le sujet et les transmet aux institutions de l'UE compétentes.

Coopération entre les chambres

La Chambre des représentants et le Sénat ont créé un Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, composé de 10 membres de la Chambre, 10 sénateurs et 10 eurodéputés.

Parlements régionaux et communautaires

En vertu de la déclaration n° 51, tout parlement appartenant au système parlementaire belge peut effectuer un contrôle de la subsidiarité sur les projets d'actes législatifs de l'UE qui relèvent de ses compétences, ce qui signifie que la majorité des parlements communautaires et régionaux envisagent de modifier leurs règles de procédure pour les adapter aux dispositions relatives à le mécanisme d'alerte précoce, bien que les discussions n'en soient généralement qu'à un stade précoce et qu'elles n'aient pas encore été officialisées ou finalisées.

Le Parlement de la Communauté française a déjà modifié ses procédures internes pour les adapter au contrôle du principe de la subsidiarité¹⁶. Ce contrôle est réalisé par la commission des affaires internationales et des questions européennes. Les avis motivés peuvent être adoptés par cette commission ou par la plénière.

L'administration du Parlement flamand élabore actuellement une procédure de contrôle du principe de subsidiarité qui doit encore être approuvée par les membres du parlement (députés). En bref, le projet de législation européenne sera examiné par la commission permanente du Parlement flamand chargée de la question (par exemple, un projet de législation européenne sur l'environnement sera examiné par la commission permanente de l'environnement). Après élaboration et approbation de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité, celui-ci sera ensuite porté à l'attention des députés. Par ailleurs, l'administration du Parlement flamand a indiqué qu'elle n'avait pas mis en place

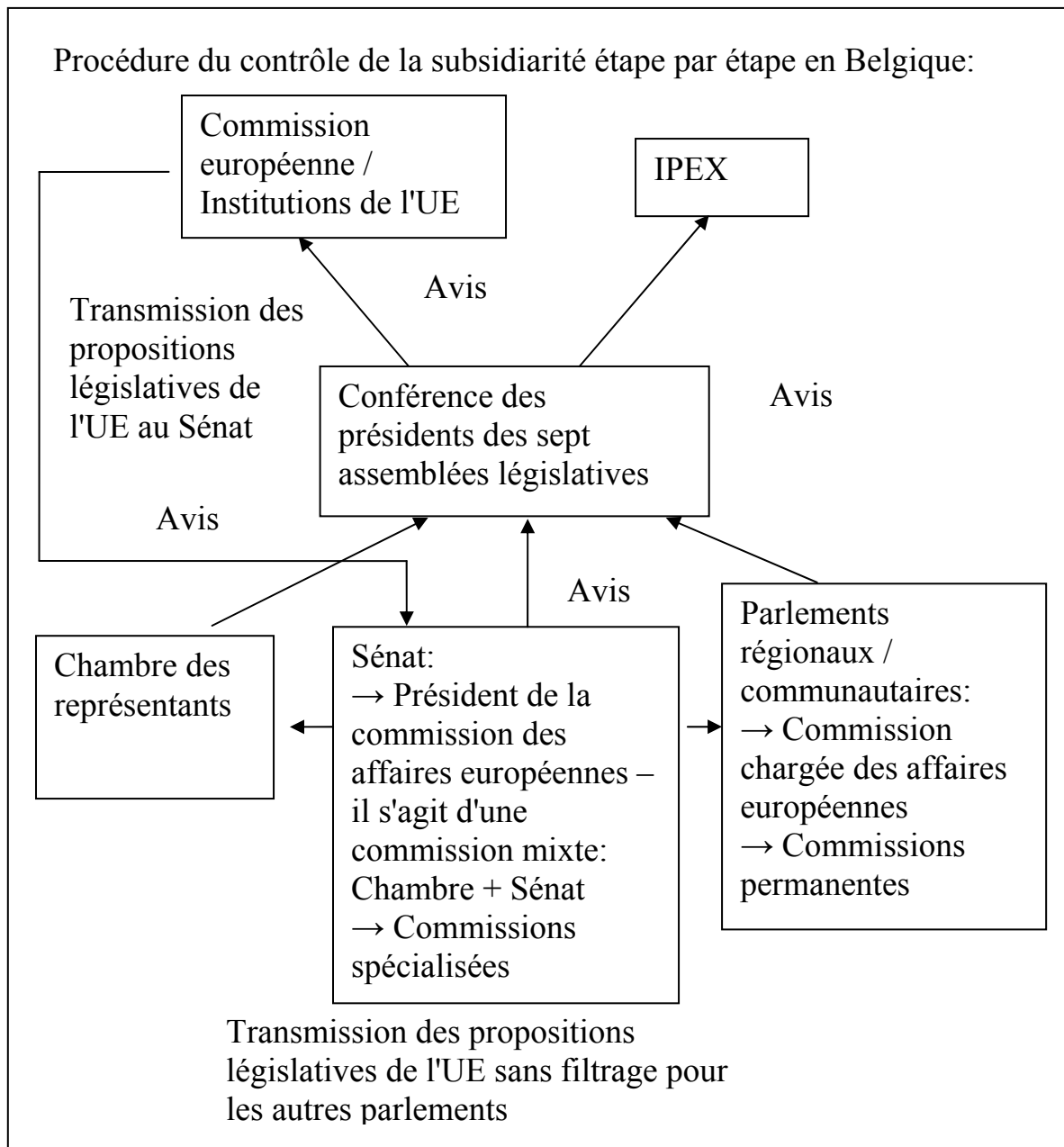
¹⁶ Voir l'article 29 du règlement du Parlement de la Communauté française:
http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/documentation/reglement.html#SEC-id5727709.

de procédure de communication spécifique avec les institutions de l'UE dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce.

Aucun contrôle officiel du principe de subsidiarité post-Lisbonne n'a encore été effectué par un parlement communautaire et/ou régional. Le Parlement flamand a toutefois indiqué qu'il avait pratiqué deux contrôles du principe de subsidiarité, tous deux dans le cadre du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR. Néanmoins, il n'existe aucune donnée indiquant qu'une évaluation du principe de subsidiarité ait été réalisée par le parlement régional dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce.

En ce qui concerne la coordination avec l'exécutif régional, l'administration du parlement flamand espère être en mesure de collaborer avec le gouvernement flamand puisqu'il dispose des informations et de l'expertise dans tous les domaines pour lesquels l'administration devra pratiquer des contrôles du principe de subsidiarité. L'administration du parlement flamand a notamment souligné qu'elle souhaiterait recevoir davantage d'informations sur l'incidence des propositions législatives de l'UE. Une analyse d'impact, en particulier pour la Région flamande, serait très utile pour le parlement et pourrait être fournie par l'administration flamande et le gouvernement flamand.

Le Parlement flamand a également indiqué qu'il invitait régulièrement des ONG, des experts et des parties prenantes à des auditions dans le cadre des discussions relatives à une loi et qu'il procéderait probablement de la même manière pour préparer ses évaluations du principe de subsidiarité.



Procédures de filtrage

Le Sénat de Belgique est la seule assemblée à recevoir des documents des institutions européennes et ne les filtre pas, c'est-à-dire que tous les documents qu'il reçoit sont automatiquement transférés à la Chambre des représentants et aux autres parlements.

Le Parlement flamand a indiqué qu'il travaillait encore à sa procédure interne de contrôle du principe de subsidiarité, mais qu'il était vraisemblable que son administration, probablement le bureau européen, filtrerait les documents et que seuls ceux présentant le plus d'intérêt pour la Flandre seraient transférés aux commissions permanentes.

Ressources humaines et renforcement des capacités

Pour se préparer à ses nouvelles tâches dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, le Parlement flamand a mis en place un bureau européen en 2005. Ce bureau attirera l'attention de l'UE sur ses membres et son personnel en soulignant que le Parlement flamand participe activement au processus décisionnel européen et à la procédure de contrôle du principe de subsidiarité. Le bureau européen élabore actuellement une procédure de contrôle du principe de subsidiarité.

S'agissant du niveau d'expertise du parlement régional en matière de subsidiarité et de sa capacité administrative et financière à accomplir des tâches prévues dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, le Parlement flamand a souligné qu'il était trop tôt pour se prononcer à ce sujet. Il tient toutefois à obtenir le soutien de l'administration du gouvernement flamand. En fait, il estime que l'un des plus grands enjeux consiste à faire en sorte que les députés s'intéressent aux questions européennes.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

Le Sénat collabore avec les parlements nationaux d'autres États membres, par l'intermédiaire de contacts personnels établis au moyen du réseau des représentants des parlements nationaux au Parlement européen. Les parlements nationaux des autres États membres sont également informés de la position du Sénat de Belgique grâce à des publications sur le site internet de l'IPEX.

Le Parlement flamand a indiqué qu'il n'a mis en place aucun système d'information/de coordination, ni avec les autres parlements régionaux/communautaires belges, ni avec les parlements régionaux dans les autres États membres, à l'exception du système établi dans le cadre du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR. Il a toutefois indiqué que ce genre de coopération pourrait constituer une source d'informations et d'expertise supplémentaire. Il assiste aux réunions organisées par la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE), ainsi qu'à l'assemblée plénière annuelle de cette dernière.

Visibilité/accès aux résultats de l'évaluation du principe de subsidiarité

Le Sénat de Belgique a souligné que l'évaluation du principe de subsidiarité est soumise à la même politique de transparence que toutes les procédures législatives au parlement (débat public, documents officiels disponibles sur le site internet, etc.). Par conséquent, le Sénat estime que les institutions de l'UE et les parlements nationaux des autres États membres ont une connaissance suffisante des résultats concernant l'évaluation du principe de subsidiarité.

Le Parlement flamand a indiqué qu'il s'efforçait de rendre la procédure aussi transparente et accessible à la population que possible. Il publiera tous les documents et avis motivés sur son site internet.

Coopération entre le Parlement national et les parlements régionaux/communautaires

Si l'accord de coopération de 2008 entre tous les parlements belges n'est pas encore entré en vigueur, il peut être utilisé comme cadre pour les contrôles du principe de subsidiarité. Les parlements régionaux/communautaires ont participé aux négociations et à la conclusion de l'accord.

Transmission des projets d'actes législatifs de l'UE

Comme déjà indiqué plus haut, la transmission des documents de l'UE se fait par l'intermédiaire d'une boîte aux lettres spéciale gérée par le Sénat. Les informations sont transmises automatiquement à tous les autres parlements, de manière immédiate et simultanée. Les parlements ont deux semaines pour indiquer s'ils estiment qu'une proposition législative relève de leurs compétences. Les autres parlements peuvent ensuite contester la compétence du parlement qui a fait part de son intérêt pour une proposition particulière.

Délai pour la formulation des avis régionaux

Les parlements régionaux/communautaires belges ont sept semaines¹⁷ pour effectuer leur contrôle du principe de subsidiarité. Si un parlement estime qu'il existe une violation du principe de subsidiarité, il doit transmettre un avis motivé au secrétariat du système parlementaire national belge et à la conférence des présidents des sept assemblées parlementaires pour le dernier jour de la septième semaine.

Prise en compte des avis régionaux

La mise en place d'un mécanisme au niveau national pour coordonner les travaux des parlements régionaux/communautaires lorsque leurs intérêts sont en jeu dans un acte législatif de l'UE fait actuellement l'objet de débats entre les assemblées législatives belges. La question de savoir comment le Parlement fédéral prendra en compte les points de vue/préoccupations exprimés par les parlements régionaux/communautaires dans leur évaluation du principe de

¹⁷ Le Parlement flamand a indiqué que dans la mesure où la période de sept semaines débute à compter de la publication du projet de législation dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, il espérait avoir plus que sept semaines dans la pratique.

subsidiarité est également examinée, tout comme la manière dont la décision finale sur l'avis motivé sera prise.

Toutefois, conformément aux accords de coopération de 2005 et de 2008, pour les propositions législatives mixtes (concernant à la fois des compétences fédérales et régionales/communautaires), les deux voix belges relatives au principe de subsidiarité sont réparties entre les niveaux fédéral et régional. Il n'est pas nécessaire de parvenir à un consensus à un niveau donné pour utiliser la voix relative au principe de subsidiarité correspondante. Dès qu'une chambre (au niveau fédéral) estime qu'une proposition législative est contraire au principe de subsidiarité, au moins une voix relative à la subsidiarité est utilisée. Par ailleurs, si (au moins) un parlement au niveau régional partage le même avis, la deuxième voix relative au principe de subsidiarité est également utilisée. Tous les avis motivés des sept parlements, accompagnés des voix relatives au principe de subsidiarité, sont transmis à la Commission européenne au nom du système parlementaire belge, indiquant clairement quel avis a été émis par quel parlement.

S'agissant des propositions législatives dites "exclusives" (concernant soit des compétences fédérales soit des compétences régionales), le niveau compétent est responsable des deux voix belges relatives au principe de subsidiarité. Une fois de plus, aucun consensus ne s'impose. En théorie, une proposition législative (exclusivement régionale) pourrait concerner cinq parlements régionaux, mais il suffit de deux parlements régionaux de régime linguistique différent [par exemple le Parlement flamand (néerlandophone) et le Parlement wallon (francophone)] pour considérer qu'une proposition n'est pas conforme et communiquer les deux voix belges relatives au principe de subsidiarité à la Commission européenne.

Un autre élément important de l'accord de coopération concerne la possibilité de renvoyer une affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne pour des motifs liés au principe de subsidiarité. L'accord de coopération de 2008 qui, rappelons-le, n'a pas été signé par tous les parlements, précise qu'une affaire sera renvoyée devant cette Cour si un parlement compétent fait une demande en ce sens. Toutefois, les deux versions (2005 et 2008) de l'accord de coopération laissent beaucoup de points en suspens quant au recours à la Cour de justice de l'Union européenne. Il est difficile de savoir si ce genre de cas relatifs au principe de subsidiarité serait soumis par l'exécutif fédéral/régional ou par les parlements de leur propre initiative. Les procédures juridiques et administratives internes belges pour les renvois devant la Cour de justice de l'Union européenne devront également répondre aux exigences européennes. Jusqu'à présent, la question a été mise en évidence par les administrations concernées, mais aucune conclusion n'a encore été tirée.

Le Sénat de Belgique a souligné que tous les documents et avis présentant un intérêt sont pris en compte lorsqu'un problème lié aux principes de subsidiarité et de proportionnalité est examiné, y compris, éventuellement, les positions des associations européennes telles que la Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs et la Conférence des assemblées législatives régionales européennes.

Points de vue divergents aux niveaux national et régional

Conformément au système décrit ci-dessus, aucun consensus ne s'impose: tous les avis motivés, même contradictoires, seront transmis à la Commission européenne. Toutefois, la question des droits de vote s'inscrit dans un débat plus large consistant à déterminer la répartition de ces voix entre les différentes assemblées législatives régionales/communautaires et nationales. La conclusion de ce débat fera partie de la réforme de l'État.

La coopération interparlementaire de 2008 conserve la répartition des voix figurant dans l'accord de coopération de 2005. Une assemblée parlementaire peut contester la compétence d'une autre assemblée d'émettre un avis motivé. En cas de conflit de compétences, le Conseil d'État doit être consulté. Si la question n'est pas réglée après l'avis du Conseil d'État, le conflit est renvoyé à la conférence des présidents des sept assemblées parlementaires.

Une voix relative au principe de subsidiarité est exprimée lorsqu'un parlement compétent a communiqué un avis motivé. Si plus d'un avis motivé est émis par des parlements compétents différents, les voix sont réparties en fonction des compétences concernées et des régimes linguistiques auxquels appartiennent les assemblées parlementaires.

Il est nécessaire d'éclaircir ce dernier point dans la mesure où un système de répartition des voix relativement complexe a été mis en place dans l'accord de coopération de 2005. Pour veiller à ce que la répartition interne des prérogatives soit conforme aux voix dont disposent les parlements dans le cadre du mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité, l'accord interparlementaire répartit les voix de la manière suivante:

1) compétences fédérales exclusives: pour les propositions législatives relevant des compétences exclusives du niveau fédéral, deux voix sont exprimées lorsque la Chambre des représentants et le Sénat émettent un avis motivé.

2) compétences fédérales et communautaires/régionales mixtes: pour des propositions législatives relevant des compétences des niveaux fédéral et régional/communautaire, deux voix sont exprimées lorsqu'une assemblée fédérale et une assemblée régionale/communautaire émettent un avis motivé.

3) prérogatives communautaires et/ou régionales: pour des propositions législatives relevant des compétences exclusives des communautés ou des régions, deux voix sont exprimées lorsque deux parlements compétents appartenant à deux régimes linguistiques différents émettent un avis motivé.

4) prérogatives exclusives d'un parlement: pour les propositions législatives relevant des compétences exclusives d'un seul parlement, ce dernier peut exprimer deux voix. S'agissant du cas de figure n° 3, lorsque seules des compétences communautaires et/ou régionales sont concernées par une proposition législative, des dispositions supplémentaires sont prises pour s'assurer qu'un groupe linguistique ne puisse pas exprimer les deux voix. Pour que les deux voix soient exprimées, lorsque seules des compétences régionales et/ou communautaires sont concernées, un parlement d'au moins un autre régime linguistique doit émettre un avis motivé.

Le tableau ci-après donne un aperçu des combinaisons de voix et le nombre correspondant de voix attribuées par l'accord de coopération interparlementaire belge¹⁸.

¹⁸ Les exemples suivants permettent de comprendre le tableau: si le Parlement flamand (PF) et le Parlement de Bruxelles-capitale (PB) émettent un avis, alors deux voix sont exprimées. Le PF appartient en effet au régime linguistique néerlandophone, alors que le PB relève du régime bilingue; si le Parlement wallon (PW) et le parlement flamand (PF) émettent un avis, deux voix sont alors exprimées, le PF appartenant au régime linguistique néerlandophone et le PW au régime francophone; si le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté française (PCF) émettent un avis, seule une voix est exprimée, car les deux parlements appartiennent au régime linguistique francophone.

	Parlement flamand (VP)	Parlements francophones (PW, PCF, COCOF)	Parlement bruxellois (PB)	Parlement de la Communauté germanophone (PDG)
Parlement flamand (PF)	1	2	2	2
Parlements francophones (PW, PCF, COCOF)	2	1	2	2
Parlement bruxellois (PB)	2	2	1	2
Parlement de la Communauté germanophone (PDG)	2	2	2	1

Suivi/retour d'informations du parlement national

Le Sénat a indiqué que la question suivante était actuellement examinée par les assemblées législatives belges: informer les parlements régionaux/communautaires en ce qui concerne l'avis motivé final du Parlement fédéral sur le degré de conformité d'une proposition législative de l'UE donnée avec le principe de subsidiarité.

Faut-il instaurer une coopération plus étroite?

Le Parlement flamand a indiqué que les nouvelles dispositions du mécanisme d'alerte précoce pourraient constituer une occasion intéressante de discuter et de débattre de la législation européenne dans les parlements nationaux et régionaux dès le début du processus de prise de décision.

Tableau synoptique: Application du mécanisme d’alerte précoce en Belgique

	Niveau national		Niveau régional
Procédures appliquées par le parlement national et les parlements régionaux			
	Chambre des représentants	Sénat	Parlements régionaux/communautaires
Procédures de contrôle du principe de subsidiarité	-	Oui	Le Parlement de la Communauté française a déjà réexaminé ses procédures internes pour les adapter au contrôle du principe de subsidiarité. Le Parlement flamand met actuellement en place une procédure de contrôle du principe de subsidiarité.
Ressources humaines et renforcement des capacités	-	-	En 2005, le Parlement flamand a créé un bureau européen et souhaite bénéficier du soutien du gouvernement flamand.
Procédure de filtrage	-	Non	Le Parlement flamand a indiqué qu’il est très probable que son administration filtrera les documents de l’UE (probablement le bureau européen).
Coopération avec les autres parlements nationaux/régionaux	-	Oui, via des contacts personnels établis grâce au réseau des représentants des parlements nationaux au PE et par l’intermédiaire du site internet de l’IPEX.	Le Parlement flamand n’a pas encore mis en place de système d’information/de coordination, ni avec les autres parlements régionaux/communautaires belges, ni avec les parlements régionaux dans d’autres États membres, à l’exception de celui établi dans le cadre du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR. Toutefois, il a indiqué que cette forme de coopération

			pourrait être utile comme source d'informations et d'expertise supplémentaire. Le Parlement flamand a également assisté aux réunions de la CALRE.
Visibilité/accès aux résultats des évaluations du principe de subsidiarité	-	Il existe une visibilité suffisante grâce aux débats publics et aux documents officiels disponibles sur le site internet.	Le Parlement flamand s'efforce de rendre la procédure aussi transparente et accessible à la population que possible. Il publiera tous les documents et avis motivés sur son site internet.
Coopération entre le Parlement national et les parlements régionaux			
	Chambre des représentants	Sénat	Parlements régionaux/communautaires
Transmission des projets d'actes législatifs de l'UE	Les documents de l'UE sont transmis automatiquement à tous les autres parlements, de manière immédiate et simultanée, lorsqu'ils arrivent dans la boîte aux lettres spéciale gérée par le Sénat.		
Délai pour la formulation des avis régionaux	-	7 semaines.	Le Parlement flamand a déclaré que dans la mesure où la période de sept semaines débutait à compter de la publication du projet de législation dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, il espérait disposer dans les faits de plus de sept semaines.
Prise en compte des avis régionaux	L'accord de coopération interparlementaire de 2008. Pour les propositions législatives mixtes, tous les avis motivés des sept parlements (avec les voix relatives au principe de subsidiarité) seront transmis à la Commission européenne. S'agissant des propositions législatives exclusives, le niveau compétent est responsable des deux voix belges relatives au principe de subsidiarité.		

Points de vue divergents aux niveaux national et régional	Le système de répartition des voix est fixé par l'accord de coopération interparlementaire. Tous les avis motivés, même contradictoires, sont transmis à la Commission européenne.		
Suivi/retour d'informations du parlement national	Actuellement débattu au sein des assemblées législatives belges.		
Faut-il instaurer une coopération plus étroite?	-	-	Pour le Parlement flamand, les nouvelles dispositions du mécanisme d'alerte précoce pourraient constituer une occasion intéressante de discuter et de débattre de la législation européenne dans les parlements nationaux et régionaux à partir du début du processus décisionnel.

2.1.3. Allemagne

Informations générales

En Allemagne, les fonctions législatives au niveau fédéral sont exercées par deux institutions: une assemblée fédérale élue au suffrage direct (le Bundestag, BT) et le conseil fédéral (*Bundesrat*, BR), qui regroupe des représentants des gouvernements régionaux. Leurs droits et obligations institutionnelles découlant de l'appartenance de l'Allemagne à l'UE sont définis dans la constitution fédérale, à savoir la loi fondamentale (*Grundgesetz*), dans la loi relative à l'exercice de la responsabilité en matière d'intégration européenne (*Integrationsverantwortungsgesetz*, IntVG) adoptée en 2009 et dans des lois énonçant les conditions de la coopération interinstitutionnelle pour les questions liées à l'UE entre le gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) et le *Bundestag* (EUZBBG, 1993) et entre le gouvernement fédéral et les régions (EUZBLG, 1993).

Les quelque 598 membres du *Bundestag* (le nombre exact est légèrement différent pour chaque mandat) sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans. Le *Bundestag* est composé de différents groupes politiques. Les 69 membres du *Bundesrat* ne sont pas élus directement. Chaque Land est représenté par au moins trois, et au maximum six, représentants de son gouvernement et ne peut exprimer ses votes qu'en bloc. Bien que la loi fondamentale n'utilise pas les termes "pouvoir législatif" ou "chambre", aux fins du contrôle du principe de subsidiarité, le *Bundesrat* agit en qualité de deuxième chambre législative fédérale et dispose d'une voix.

Ce cadre juridique comporte des procédures en matière d'échange d'informations et de surveillance politique générale pour les questions relatives à l'UE entre le gouvernement fédéral d'une part et le *Bundestag* et le *Bundesrat* d'autre part. Le contrôle du principe de subsidiarité viendra s'ajouter aux missions et responsabilités existantes du *Bundesrat* et du *Bundestag*, mais il devrait profiter des bonnes pratiques en vigueur et de l'expertise des deux chambres en ce qui concerne les questions relatives à l'UE.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les lois relatives à l'intégration européenne et à la coopération interinstitutionnelle (voir ci-dessus) ont été modifiées, tout comme les règles de procédures du *Bundestag* et du *Bundesrat*, de façon à garantir que le contrôle du principe de subsidiarité soit doté d'une

base juridique explicite et que les droits et obligations du *Bundestag* et du *Bundesrat* en la matière soient clairement énoncés¹⁹.

Au niveau régional, on est toujours à la recherche du système de contrôle de la subsidiarité le plus adapté. Différentes institutions ont formulé des solutions diverses et les procédures de contrôle du principe de subsidiarité varient selon les régions.

Procédures mises en œuvre aux niveaux national et/ou régional

Procédures de contrôle du principe de subsidiarité

Au niveau fédéral, le contrôle du principe de subsidiarité a été intégré au processus décisionnel habituel. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, chaque proposition législative de l'UE faisant l'objet d'un débat au *Bundestag* et au *Bundesrat* comporte deux rubriques, à savoir la partie A et la partie B, la première correspondant au contrôle du principe de subsidiarité et la deuxième au contrôle politique habituel. En ce qui concerne les décisions prises dans le cadre de la rubrique B, l'objectif de chaque chambre consiste à définir une position sur le contenu de la proposition législative, dont le gouvernement fédéral doit tenir compte dans ses négociations au niveau de l'UE. S'agissant de la rubrique A, les commissions des affaires européennes du *Bundestag* et du *Bundesrat* joueront un rôle spécial pour le contrôle du principe de subsidiarité. Ces commissions doivent être consultées avant qu'une proposition d'avis motivé soit soumise à la plénière ou avant qu'une affaire soit renvoyée devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité.

Les procédures en matière de contrôle du principe de subsidiarité au sein du pouvoir législatif allemand (*Bundestag* et *Bundesrat*) peuvent se résumer de la manière suivante:

Bundestag

Les propositions législatives de l'UE sont transmises à la présidence du *Bundestag* par son bureau de liaison situé à Bruxelles, ainsi qu'au ministère

¹⁹ L'EUZBBG, qui concerne principalement les droits du *Bundestag*, a été modifiée en septembre et en décembre 2009. L'EUZBLG, relative aux droits du *Bundesrat*, a également été modifiée en septembre 2009, et en juillet 2010 les Länder et le gouvernement fédéral ont adopté un accord de coopération supplémentaire. Les modifications de ces lois portent principalement a) sur l'extension du droit à l'information des deux chambres à l'égard du gouvernement fédéral sur toutes les questions relatives à l'UE, les communications et les documents liés au contrôle du principe de subsidiarité et b) sur les questions de procédure et la représentation juridique concernant l'émission d'un "avis motivé" ou le renvoi d'une affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne par l'une des deux chambres.

fédéral compétent. À l'issue d'un premier débat en plénière, les documents sont transmis aux commissions sectorielles pour être examinés.

Ces commissions évaluent le degré de conformité de la proposition avec le principe de subsidiarité. Si une commission envisage d'émettre un avis motivé ou de porter une affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, elle doit consulter la commission des affaires européennes. Une évaluation du principe de subsidiarité doit être présentée à la plénière avec le rapport de la commission sectorielle et la recommandation de résolution. Cette évaluation est préparée par le service de l'administration du *Bundestag* chargé de l'UE (Referat P1) à la demande de la commission des affaires européennes. La commission sectorielle pourrait décider de charger la commission des affaires européennes de la gestion de la question, puis de présenter un rapport et la proposition de résolution à la plénière.

Le vote final se déroule en plénière à la majorité simple sur recommandation de la commission. La présidence du *Bundestag* est ensuite chargée des tâches administratives liées à la communication de la décision aux parties prenantes institutionnelles (*Bundesregierung*, *Bundesrat*, institutions de l'UE, IPEX).

Bundesrat

Les propositions législatives de l'UE sont distribuées à tous les membres par la présidence. Il appartient au président du *Bundesrat* de décider si les propositions législatives doivent être soumises au contrôle du principe de subsidiarité; cette décision peut aussi être prise à la demande d'un membre du *Bundesrat* ou d'un Land. Le président du *Bundesrat* les transmet ensuite aux commissions sectorielles en fonction du sujet. Plusieurs commissions peuvent se pencher sur la même question. La commission chargée des affaires européennes est toujours la commission chef de file pour les propositions législatives de l'UE et émet son avis en dernier. Tous les membres du *Bundesrat* ont un droit d'accès aux informations et aux débats de n'importe quelle commission du *Bundesrat* (sans droit de vote). La commission chargée des affaires européennes se réunit généralement le vendredi, après que toutes les commissions sectorielles ont eu l'occasion d'examiner les propositions législatives de l'UE et d'évaluer si elles devaient être soumises à un contrôle du principe de subsidiarité.

La commission chargée des affaires européennes présente le rapport à la plénière, accompagné d'une recommandation de résolution. Le rapport peut être adopté par accord tacite ou par un vote formel, à la majorité simple sur recommandation de la commission compétente. Les régions ne peuvent exercer leur droit de vote (entre trois et six voix chacune) qu'en bloc et ne peuvent

recourir à la procuration (c'est-à-dire que seuls les votes des membres présents comptent). La présidence du *Bundesrat* est chargée des tâches administratives liées à la communication de la décision aux parties prenantes dans les différentes institutions.

En cas d'urgence, le président du *Bundesrat* peut décider qu'une chambre spéciale chargée des questions de l'UE (*Europakammer*), composée d'un membre du *Bundesrat* de chaque Land, peut prendre des décisions au nom du *Bundesrat*.

Coopération entre le *Bundestag* et le *Bundesrat*

Le *Bundestag* et le *Bundesrat* travaillent de manière indépendante et n'ont aucune obligation de se consulter ou de tenir compte de leurs positions respectives. Toutefois, les deux chambres échangent régulièrement des informations.

Le *Bundestag* et le *Bundesrat* reçoivent tous deux les propositions originales transmises directement par la Commission européenne, ainsi qu'une série de documents identiques sur les propositions législatives de l'UE, émanant du ministère fédéral compétent, y compris des évaluations du principe de subsidiarité. Si le *Bundestag* ou le *Bundesrat* envisageaient d'émettre un avis motivé ou de renvoyer l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne, l'autre chambre en serait immédiatement informée, malgré l'absence d'obligation formelle.

Parlements régionaux (*Landtage*)

À l'heure actuelle, les expériences et les points de vue concernent le principe de subsidiarité varient d'une région à l'autre. Sur la base des réponses reçues, les grandes régions, à savoir la Bavière, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et le Bade-Wurtemberg, ont déjà mis en œuvre une procédure complète et estiment qu'elles ont à leur disposition suffisamment de procédures décisionnelles, de ressources humaines et d'expertise pour gérer le contrôle du principe de subsidiarité. D'autres régions telles que la Hesse et la Saxe mettent actuellement en place des procédures afin d'assurer une meilleure coopération entre les gouvernements et les parlements régionaux, nécessaire aux fins du contrôle de la subsidiarité. Brême et Hambourg adoptent une attitude attentiste. Pour l'instant, leurs parlements respectifs s'appuient sur les mécanismes existants et continueront sur cette voie jusqu'à ce qu'ils trouvent une nécessité pratique d'effectuer des ajustements.

De manière générale, pour faciliter la coopération entre les gouvernements et les parlements qui s'impose pour le contrôle du principe de subsidiarité, les régions ont entrepris un certain nombre d'ajustements juridiques, procéduraux et organisationnels.

Moyens juridiques/constitutionnels:

- Inscrire le contrôle du principe de subsidiarité dans les constitutions régionales;
- Modifier les accords existants sur l'échange d'informations et la coopération mutuelle entre les pouvoirs exécutifs et législatifs, ou en conclure de nouveaux.

Moyens procéduraux:

- Autoriser la commission parlementaire compétente à effectuer le contrôle du principe de subsidiarité en attribuant la totalité de la procédure à cette commission;
- Mettre en place une pratique de coopération entre les différentes commissions participant à la procédure de contrôle du principe de subsidiarité;
- Imposer des délais pour les différentes étapes de la procédure, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations et la coopération avec le pouvoir exécutif;
- Instaurer une procédure spéciale pour les affaires urgentes.

Moyens organisationnels:

- Instituer une commission chargée du contrôle du principe de subsidiarité.

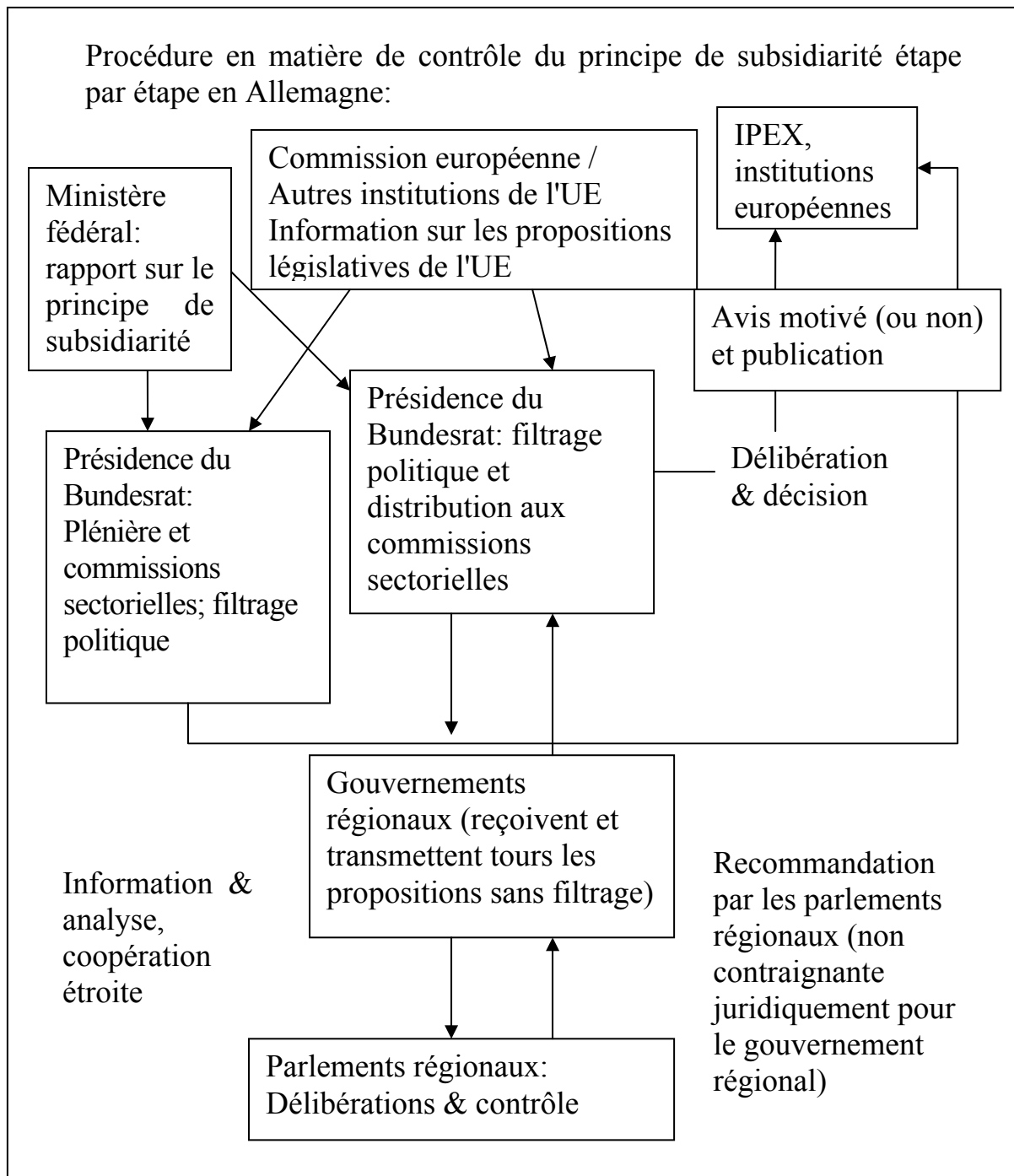
Jusqu'à présent, aucun parlement au niveau régional n'a jugé nécessaire de modifier ses règles de procédure en raison de tâches et obligations découlant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et du contrôle du principe de subsidiarité.

Dans la mesure où les intérêts des régions au niveau fédéral sont représentés par leur gouvernement (dont les membres choisis ou les représentants désignés siègent au *Bundesrat*) et non par les représentants de leur parlement, l'influence des parlements régionaux sur le mécanisme d'alerte précoce dépend de leurs relations avec leur gouvernement. Étant donné que le même principe s'applique au contrôle de la législation fédérale allemande, la procédure de contrôle du principe de subsidiarité pour la législation européenne peut bénéficier des pratiques déjà mises en place et ne constitue qu'une mission supplémentaire

dans la liste des tâches réparties entre les parlements régionaux et les gouvernements régionaux dans le cadre du processus législatif fédéral.

Officiellement, la communication sur le contrôle du principe de subsidiarité entre les régions et l'UE se fait par l'intermédiaire du *Bundesrat*. Toutes les régions ont également leur propre représentation auprès des institutions de l'UE à Bruxelles et peuvent l'utiliser pour établir des contacts individuels avec ces institutions. Seules certaines régions (la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Hesse) affectent des ressources humaines à la représentation des intérêts spécifiques de leur parlement.

Les modes de collaboration avec les organisations et les réseaux non-gouvernementaux tels que la Conférence des assemblées législatives régionales européennes et la Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs sont également différents d'un Land à l'autre. Certaines régions sont très actives dans ces structures (la Bavière et le Bade-Wurtemberg, notamment), tandis que d'autres n'ont pas participé activement aux réseaux ou organisations de ce type (Brême, par exemple).



Procédures de filtrage

Au niveau fédéral, il n'existe aucun processus de sélection préliminaire permettant de déterminer si les propositions législatives sont adaptées au contrôle du principe de subsidiarité. Toutes les propositions sont automatiquement transférées au *Bundestag* et au *Bundesrat* par la Commission européenne et par le ministère fédéral compétent. Au *Bundestag*, le service administratif chargé des affaires européennes met simplement en évidence les propositions qu'il juge adaptées au contrôle du principe de subsidiarité avant de

les transférer à la présidence. Au *Bundesrat*, c'est principalement le président qui décide du mode de répartition des propositions législatives entre les commissions. Toutefois, les régions ont également la possibilité de demander qu'une proposition particulière soit examinée. Les commissions du *Bundestag* et du *Bundesrat* étudient les propositions législatives de l'UE pour vérifier qu'elles sont conformes au principe de subsidiarité et peuvent recommander l'émission d'un avis motivé ou le renvoi d'une affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne. Les décisions finales sont prises par la plénière.

Il n'existe aucun mécanisme de filtrage des documents entre le fédéral et les régions: tous les documents destinés à être examinés par le *Bundesrat*, y compris les propositions législatives de l'UE, doivent être transférés aux exécutifs régionaux.

Au niveau régional, il n'existe pas non plus de mécanisme de filtrage. Les statuts régionaux, ou les accords interinstitutionnels, prévoient que les gouvernements tiennent leur parlement totalement informé, en temps opportun, de toutes les questions qui doivent être examinées au *Bundesrat* et qu'ils mettent également à leur disposition tous les documents pertinents, dont les propositions législatives de l'UE. En pratique, les gouvernements régionaux fournissent aux autorités parlementaires les projets de propositions législatives, accompagnés des avis relatifs au principe de subsidiarité, par l'intermédiaire d'un Land compétent. Dans certains cas (par exemple Brême), le gouvernement met en évidence les questions potentiellement intéressantes, susceptibles de donner lieu à une alerte précoce, mais il n'a aucun pouvoir officiel quant à l'établissement de l'ordre du jour ou la sélection de documents à l'égard du parlement.

Il appartient aux parlements régionaux, qui peuvent accéder à toutes les informations, de décider quelles propositions législatives de l'UE ils souhaitent soumettre à un contrôle; ils peuvent adopter une résolution invitant le gouvernement à introduire une demande au *Bundesrat* en vue de l'émission d'un avis motivé. Si le gouvernement d'un Land envisage de présenter une proposition d'avis motivé au *Bundesrat*, il doit informer son parlement des raisons l'incitant à présenter cette proposition. Le parlement régional concerné a le droit d'exprimer son désaccord vis-à-vis de l'avis du gouvernement, mais, conformément à la règle constitutionnelle de la responsabilité politique propre des exécutifs (*Prinzip der Eigenverantwortung der Regierung*), les recommandations parlementaires ne sont pas juridiquement contraignantes pour les gouvernements régionaux. Toutefois, le gouvernement doit expliquer sa position s'il décide de ne pas suivre la recommandation parlementaire.

Ressources humaines et renforcement des capacités

Au niveau fédéral, le *Bundestag* et le *Bundesrat* sont des institutions séparées s'appuyant sur leur propre structure administrative, comprenant des services spécialisés dans les affaires européennes. Le chef du service doit être un juriste confirmé. Les commissions du *Bundestag* et du *Bundesrat* possèdent également leur propre secrétariat constitué d'employés disposant d'une expérience juridique.

Si une commission du *Bundestag* envisage de recommander un avis motivé, le service des affaires européennes (Referat P1) est chargé de l'élaboration de l'analyse juridique du principe de subsidiarité. La commission doit également préparer une évaluation du principe de subsidiarité si une demande est faite en ce sens par un groupe politique. Le service travaille à partir de deux sites: un bureau à Berlin et un bureau de représentation du *Bundestag* à Bruxelles. Il est également chargé de gérer la communication entre les institutions de l'UE et le *Bundestag*, de gérer les contacts via l'IPEX et d'agir en tant que point d'alerte précoce pour toutes les questions liées à l'UE pour lesquelles une réponse rapide s'impose ou qui requièrent l'attention particulière du *Bundestag*.

Le *Bundesrat* ne possède pas de bureau de représentation séparé au niveau de l'UE. En lieu et place, toutes les régions ont une représentation officielle auprès de l'UE à Bruxelles. Pour certaines régions (la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Hesse), ces délégations sont dotées d'un service parlementaire pour représenter les intérêts spéciaux du parlement.

Au niveau régional, tous les parlements ont des commissions chargées (notamment ou exclusivement) des affaires européennes. L'obligation du gouvernement fédéral de transférer tous les documents de l'UE au *Bundesrat*, c'est-à-dire, dans les faits, aux gouvernements régionaux, a été officialisée en 1993 (EUZBBG et EUZBLG). Cette pratique a familiarisé les parlements régionaux avec le processus décisionnel de l'UE et leur a permis de développer une expertise interne au fil des années. Tous les parlements emploient du personnel administratif spécialisé dans les affaires européennes, que ce soit au secrétariat général du parlement, dans un service spécialisé ou dans l'administration de la commission compétente.

Compte tenu de l'expérience des gouvernements et des parlements régionaux en matière d'affaires européennes, la tendance consiste à se baser sur les structures et ressources existantes jusqu'à ce qu'elles se révèlent incapables de répondre aux exigences dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Les résultats de l'enquête révèlent que seul le parlement du Schleswig-Holstein a décidé de recruter du nouveau personnel chargé uniquement du principe de subsidiarité et

du mécanisme d'alerte précoce (à mi-temps). La Sarre et le Schleswig-Holstein ont indiqué que la charge de travail liée au traitement des très nombreux documents entrants relatifs aux affaires européennes se traduisait par une utilisation maximale des capacités internes. Toutefois, en raison de contraintes financières, il n'a pas été possible de recruter davantage de personnel.

En ce qui concerne la formation et le recyclage des connaissances concernant les contrôles du principe de subsidiarité, la majorité des parlements régionaux ont indiqué que des ajustements internes mineurs ont été effectués. La plupart des parlements régionaux ont veillé à ce que le personnel suive un recyclage sur le cadre et les exigences juridiques (dans la Sarre, les membres de la commission compétente ont également bénéficié d'un recyclage). À l'exception de la Bavière et de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, où le système a été jugé entièrement opérationnel, le contrôle du principe de subsidiarité n'en était qu'au tout début de sa mise en œuvre et les ajustements nécessaires, tant au niveau des procédures que des ressources, n'avaient pas encore été définis.

Certaines régions envisageaient de nommer un envoyé spécial du parlement, soit au bureau de représentation de la région à Bruxelles (Brême) ou en tant que représentation indépendante du parlement du Land (Rhénanie-du-Nord-Westphalie). La Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Hesse disposaient déjà de représentation de leur parlement à Bruxelles. D'autres parlements régionaux n'avaient pas leur propre représentation auprès des institutions de l'UE et dépendaient de la représentation du Land en général.

Enfin, les services fournis par l'observateur des Länder (*Länderbeobachter*)²⁰ pourraient être utilisés dans le cadre du contrôle de la subsidiarité à un stade plus avancé du processus législatif de l'UE.

Grâce à un accord conclu en 1988 (modifié par la suite en 1996), les régions allemandes ont ensemble mis sur pied une institution appelée l'"observateur des Länder" (*Länderbeobachter*)²¹. Les missions principales de l'observateur consistent à assister la délégation du gouvernement fédéral pour toutes les réunions du Conseil et de ses divers organes (ainsi que les délégués du gouvernement fédéral aux commissions de comitologie) et de présenter des rapports aux régions. L'"observateur des Länder" est en conséquence le gardien des droits et intérêts régionaux, chargé de superviser les questions d'ordre régional dans le processus décisionnel de l'UE et de s'assurer que les intérêts régionaux sont pris en compte par le gouvernement fédéral lors des négociations. L'"observateur des Länder" peut lancer un avertissement lors du

²⁰ <http://www.laenderbeobachter.de/>

²¹ <http://www.laenderbeobachter.de/>

processus législatif de l'UE indiquant qu'une mesure européenne pourrait constituer une violation du principe de subsidiarité. Ces violations potentielles mises en évidence par l'observateur pourraient ultérieurement amener les régions à introduire un recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne lorsque la mesure est adoptée. Dans ce cas, le *Bundesrat* devrait prendre une décision appropriée.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

À l'exception de la mise en commun des informations via IPEX, il n'existe aucune forme officielle de coopération et d'échange d'informations entre le *Bundestag* et le *Bundesrat* et les parlements d'autres États membres de l'UE. Traditionnellement, le *Bundesrat* entretient des liens étroits avec le Sénat français (coopération informelle et échange d'informations) et le *Bundestag* coopère plus étroitement avec les assemblées des pays du triangle de Weimar (France et Pologne). Ces contacts ne sont ni institutionnalisés ni formalisés.

Les régions, représentées par leurs gouvernements respectifs, coopèrent régulièrement entre elles au sein du *Bundesrat*. En dehors du *Bundesrat*, les gouvernements régionaux collaborent et échangent des informations et leurs expériences dans le cadre de la conférence intergouvernementale des ministres-présidents (*Ministerpräsidentenkonferenz*). Pour l'instant, il n'existe aucune plateforme officielle ou informelle de coopération entre les parlements régionaux. Il n'existe pas de consensus général sur la nécessité d'établir une coopération plus étroite entre parlements régionaux. Le Bade-Wurtemberg a proposé d'instaurer une structure, ou un mécanisme, pour faciliter l'échange et la coordination des informations relatives au contrôle du principe de subsidiarité. D'autres régions n'ont pas fait part de cette nécessité au niveau fédéral et n'ont pas non plus expliqué si le cadre fourni par le *Bundesrat*, auquel seuls les gouvernements régionaux, et non les parlements, ont accès, est suffisant. Ils ont en revanche indiqué qu'il faudrait une meilleure coordination entre les parlements régionaux dans l'UE et proposent la création d'une base de données centralisée pour leurs avis sur le principe de subsidiarité qui pourrait être gérée, par exemple, par le CdR.

Il existe un certain degré d'échange (également au niveau de l'exécutif) à travers la conférence des ministres européens régionaux (*Europaministerkonferenz*), qui agit comme un groupe de travail permanent de la conférence des ministres-présidents (*Ministerpräsidentenkonferenz*). Il existe également un certain nombre de contacts informels et ponctuels entre les régions, établis à l'initiative des régions concernées.

Au niveau européen, officiellement, tous les parlements régionaux sont membres de la Conférence des assemblées législatives régionales européennes, mais leur degré de participation est différent d'une région à l'autre. Certaines régions prennent également part au réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR. Globalement, même les parlements qui ne sont pas actuellement actifs dans ces organisations/réseaux ont exprimé le souhait de recevoir un retour d'informations sur le principe de subsidiarité. Toutefois, la Sarre a précisé qu'elle ne participait pas aux réseaux précités compte tenu de la petite taille de son parlement et de ses capacités limitées et qu'elle ne souhaitait pas non plus recevoir d'informations supplémentaires de ces réseaux en ce qui concerne le principe de subsidiarité. Selon le président de la commission chargée des affaires européennes rattachée au parlement de la Sarre, la coopération et la coordination entre les régions d'Allemagne, combinées au soutien accordé par le bureau de représentation à Bruxelles, suffisent pour maintenir un niveau raisonnable d'efficacité et d'information. Étendre ses réseaux et s'appuyer sur un nombre encore plus grand de sources d'informations auraient pour unique conséquence la confusion et une surcharge d'informations.

Visibilité/accès aux résultats des évaluations du principe de subsidiarité

Au niveau fédéral, tous les documents, décisions, procès-verbaux et dossiers du *Bundestag* et du *Bundesrat* sont accessibles au public via les sites internet, les bulletins parlementaires ou le journal officiel. Les représentants du *Bundestag* et du *Bundesrat* qui ont répondu au questionnaire ont indiqué que les procédures de contrôle du principe de subsidiarité étaient suffisamment transparentes, visibles et accessibles à la population.

Au niveau régional, il est largement admis que le contrôle du principe de subsidiarité fait partie du processus décisionnel ordinaire et qu'il est soumis aux mêmes exigences et procédures. Il est par conséquent suffisamment transparent et accessible.

Les parlements régionaux suivent leurs règles internes relatives à l'accès public aux sessions plénières, aux sessions des commissions et à l'accès aux documents officiels. En ce qui concerne la divulgation des informations, le contrôle du principe de subsidiarité est soumis aux mêmes règles que la procédure parlementaire ordinaire. Les parlements régionaux ont souvent précisé qu'ils disposaient de bases de données en ligne rassemblant la documentation parlementaire.

Certains se demandent si la procédure au *Bundesrat* permet de garantir que les différents avis des régions sont suffisamment bien compris pour les institutions européennes. Si le *Bundesrat* adopte un avis différent de l'avis d'un Land

particulier, il n'existe aucune procédure officielle par laquelle ce Land peut présenter sa position aux institutions européennes afin qu'elle soit prise en compte dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce.

Coopération entre le Bundesrat et les parlements régionaux

Transmission des projets d'actes législatifs de l'UE

Le service compétent du secrétariat du *Bundesrat* est chargé de transmettre tous les documents relatifs à l'UE aux gouvernements régionaux. Conformément au protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, le *Bundesrat* reçoit toutes les propositions législatives, indépendamment de l'institution qui en est l'auteur (article 2), et tous les documents du Conseil (article 5). En vertu de l'EUZBLG, tous ces documents sont mis à la disposition des gouvernements régionaux. Les documents sont transmis immédiatement (ils ne sont pas filtrés) lorsqu'ils arrivent de la source de l'UE. Les gouvernements régionaux sont chargés de transférer les documents à leurs parlements respectifs. Il n'existe pas de lien direct entre le *Bundesrat* et les parlements régionaux.

Aucune nouvelle procédure spécifique pour le transfert de documents n'a été mise en place aux fins du contrôle du principe de subsidiarité. Le gouvernement fédéral doit transférer tous les documents de l'UE au *Bundestag* et au *Bundesrat* depuis 1993. En outre, la Commission européenne est tenue de transférer l'ensemble des nouvelles propositions et documents de consultation aux parlements nationaux de l'UE depuis 2006²². Cette initiative a été lancée par la Commission Barroso dans un souci de transparence et de bonne coopération avec les États membres et leurs parlements. L'initiative de 2006 constituait un effort volontaire de la Commission consenti avant la ratification du traité de Lisbonne. La CE a décidé de poursuivre la transmission des documents en plus des obligations d'information énoncées dans le traité de Lisbonne (protocoles n° 1 et 2).

Les parlements régionaux reçoivent des gouvernements régionaux des informations sur les affaires européennes et les documents liés aux propositions législatives de l'UE. Dans la majorité des cas, cette coopération est officiellement prévue par des accords interinstitutionnels ou par les lois sur les droits à l'information au niveau régional.

²² COM(2006) 211, communication de la Commission au Conseil européen sur un projet pour les citoyens - produire des résultats pour l'Europe.

Délai pour la formulation des avis régionaux

Dans la mesure où le *Bundesrat* réunit les représentants des gouvernements régionaux (et non les représentants des parlements régionaux), il appartient aux gouvernements régionaux d'accorder à leur parlement un délai suffisant pour qu'il puisse exprimer un avis. Chaque Land a son propre système de coopération entre le gouvernement et le parlement. Les décisions prises au niveau régional seront intégrées au niveau fédéral via le *Bundesrat* et les régions elles-mêmes doivent veiller à ce que leurs procédures respectent le délai fixé dans le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Ce délai varie en fonction de la taille et de la charge de travail du parlement régional. Certaines régions n'ont pas de délais fixes pour que le parlement régional effectue le contrôle du principe de subsidiarité et la procédure est intégrée au flux de travail parlementaire ordinaire (valable pour la majorité des régions); d'autres régions ont convenu de délais fixes pour l'exécution des différentes étapes du contrôle du principe de subsidiarité (Bavière, Bade-Wurtemberg²³).

Prise en compte des avis régionaux

Le *Bundesrat* prend les décisions à la majorité des voix exprimées, chaque région devant voter en bloc. Aucune exigence n'est requise quant à un nombre minimal de régions pour l'adoption d'une proposition. Les avis divergents ne sont pas pris en compte. Toutefois, si un vote formel a eu lieu, deux régions au minimum peuvent demander que le vote soit à nouveau organisé. La législation de l'UE n'offre pas de solution pour le parlement d'un Land si le *Bundesrat* déroge à la position de celui-ci ou si cette position n'est pas (suffisamment) prise en compte par son propre gouvernement. Les autorités régionales, que ce soit le gouvernement ou le parlement, ne sont pas habilitées à agir devant la Cour de justice de l'Union européenne en général. Seul le *Bundesrat*, en tant qu'institution fédérale dotée de compétences législatives, peut, représenté par le gouvernement fédéral d'Allemagne, saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité. Les autorités régionales peuvent choisir d'engager une action en annulation par l'intermédiaire du Comité des régions.

²³ Les gouvernements de la Bavière et du Bade-Wurtemberg disposent de deux semaines au maximum à partir du moment où une proposition de l'UE leur est transmise pour présenter tous les documents pertinents et les évaluations du principe de subsidiarité à leurs parlements pour contrôle.

Points de vue divergents aux niveaux national et régional

Le *Bundesrat* et le *Bundestag* expriment leur avis sur le principe de subsidiarité en toute indépendance l'un vis-à-vis de l'autre. Ainsi, les régions ne sont pas concernées par l'avis du *Bundestag*, il leur suffit de trouver une position commune entre elles au sein du *Bundesrat*.

Suivi/retour d'informations du parlement national

Toutes les décisions du *Bundesrat*, y compris les décisions sur le principe de subsidiarité, sont transmises aux parlements régionaux par leurs gouvernements respectifs. La documentation officielle du secrétariat du *Bundesrat* est transmise automatiquement aux gouvernements régionaux. Les gouvernements régionaux informent leurs parlements respectifs conformément aux dispositions internes.

Les décisions du *Bundestag* sont également transmises au *Bundesrat* dans un souci de bonne pratique. Elles sont une fois encore transmises aux gouvernements régionaux et sont transférées par l'intermédiaire de ces institutions aux parlements régionaux. Le seul but est l'échange d'informations. Toutefois, si l'échange d'informations entre le *Bundestag* et le *Bundesrat* est volontaire, lorsque le document arrive au secrétariat du *Bundesrat*, celui-ci est obligé de le transférer aux gouvernements régionaux, qui le transmettent à leur tour à leurs parlements.

Faut-il instaurer une coopération plus étroite?

La majorité des répondants au questionnaire estime que la transmission d'informations en temps opportun et l'échange efficace des avis sont primordiaux aux fins du bon fonctionnement du mécanisme en général. Les parlements de la Bavière et du Bade-Wurtemberg ont signalé qu'ils connaissent le programme de travail annuel de la Commission européenne et qu'à partir de là ils peuvent anticiper les propositions législatives pour lesquelles un contrôle du principe de subsidiarité s'imposera.

Certaines régions (Bavière, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Brême et Hesse) se penchent sur des moyens de renforcer l'échange d'informations et la coopération en dehors de la procédure au *Bundesrat*.

Tableau synoptique: application du mécanisme d'alerte précoce en Allemagne

	Niveau national		Niveau régional
Procédures appliquées par le <i>Bundestag</i> , le <i>Bundesrat</i> et les parlements régionaux			
	<i>Bundestag</i>	<i>Bundesrat</i>	Parlements régionaux (<i>Landtage</i>)
Procédures de contrôle du principe de subsidiarité	Oui	Oui	Oui, alimente le débat au <i>Bundesrat</i> via les gouvernements régionaux
Ressources humaines et renforcement des capacités	Aucun ajustement, recours au Referat P1 existant	Aucun ajustement, recours aux ressources existantes pour l'instant	Diverses réponses: aucun ajustement pour l'instant dans l'attente des premiers résultats qui devraient indiquer les adaptations nécessaires Formation interne Nouveau personnel Bureau de représentation à Bruxelles
Procédure de filtrage	Non	Non	Non
Coopération avec les autres parlements nationaux/régionaux	De manière informelle au sein du triangle de Weimar, dans les autres cas via IPEX	De manière informelle avec le Sénat français	Diverses réponses: Contacts ponctuels avec un échantillon de parlements régionaux en Allemagne et à l'étranger Coopération via la CALRE Coopération via le réseau de monitoring de la subsidiarité Aucune coopération importante ou coopération vraiment sporadique
Visibilité/accès aux résultats des évaluations du principe de subsidiarité	Suffisant	Suffisant	Globalement suffisant

Coopération entre le Bundestag, le Bundesrat et les parlements régionaux			
	<i>Bundestag</i>	<i>Bundesrat</i>	<i>Landtage</i>
Transmission des projets d'actes législatifs de l'UE	Procédure automatique en vertu de l'article 4 du protocole n°2	Procédure automatique en vertu de l'article 4 du protocole n°2	Procédure automatique du secrétariat du <i>Bundesrat</i> aux exécutifs régionaux, puis aux parlements régionaux conformément aux dispositions régionales
Délai pour la formulation des avis régionaux	Huit semaines conformément au traité	Huit semaines conformément au traité	Diverses réponses: Délais fixes pour l'émission d'un avis Aucun délai fixe pour l'émission d'un avis, tant que le délai de transmission de l'avis au <i>Bundesrat</i> est suffisant. Aucun délai fixe pour l'émission d'un avis, tant que le délai de transmission de l'avis au <i>Bundesrat</i> est suffisant, mais efficacité et diligence imposées par la loi.
Prise en compte des avis régionaux	-	Régions représentées par leur gouvernement	Possibilité pour les parlements régionaux de formuler un avis sur une proposition

			législative de l'UE, non contraignant pour les gouvernements régionaux.
Points de vue divergents aux niveaux national et régional	Décision indépendante prise à la majorité simple	Décision indépendante prise à la majorité simple	Décisions indépendantes prises par chaque parlement régional, leur poids au <i>Bundesrat</i> dépend a) de la position du gouvernement régional et b) de la constitution d'une majorité au <i>Bundesrat</i>
Suivi/retour d'informations de l'organisme concerné	Information automatique du <i>Bundesrat</i>	Information automatique du <i>Bundestag</i> et des gouvernements régionaux	Informations du <i>Bundestag</i> et du <i>Bundesrat</i> transférées par l'intermédiaire des gouvernements régionaux.
Faut-il instaurer une coopération plus étroite?	Le système existant considéré comme suffisant	Le système existant considéré comme suffisant	Diverses réponses: Nécessité de définir des cadres de coopération Nécessité de créer de meilleurs moyens de coordination informelle Inutile de créer de nouvelles structures, mais échange d'informations toujours bienvenu

2.2. États régionalisés

2.2.1. Italie

Cadre général

La Constitution de la République italienne dote l'Italie d'un parlement bicaméral composé de deux assemblées: la Chambre des députés et le Sénat de la République, possédant chacun des pouvoirs égaux. Les parlementaires sont élus tous les cinq ans par tous les citoyens âgés de 18 ans ou plus dans le cas de la Chambre, et de 25 ans ou plus dans le cas du Sénat.

Du point de vue administratif, le pays est divisé en 20 régions et deux provinces autonomes. Les cinq régions à statut spécial (*regioni a statuto speciale*) de Val d'Aoste, Frioul-Vénétie julienne, Sardaigne, Sicile et Trentin-Haut-Adige sont autonomes ou semi-autonomes en raison de leur composition ethnique ou de leur situation géographique particulières. La Constitution leur confère dès lors des compétences spéciales et les dote d'assemblées régionales (semblables à des parlements). Ces régions possèdent un large éventail de pouvoirs administratifs et économiques. Les 15 autres régions d'Italie n'ont que peu d'autonomie. La compétence législative des régions repose sur le Titre V de la Constitution italienne, réformée en 2001. Cette réforme a voulu répondre au besoin de créer un moyen de participer aux processus de l'Union européenne. En vertu de l'article 117²⁴ modifié de la Constitution, le pouvoir législatif appartient à l'État et aux régions. Les organes régionaux habilités à assurer cette participation législative sont le Conseil régional (organe législatif), le gouvernement régional (pouvoir exécutif) et ses présidents. En 2005, la loi nationale 11/2005 a révisé le processus par lequel l'État et les régions d'Italie participent à la phase préparatoire du processus décisionnel législatif de l'Union européenne.

L'ajustement législatif au traité de Lisbonne, par contre, est encore en attente: la commission parlementaire XIV chargée des affaires européennes a récemment rédigé un projet de loi consolidé dont l'adoption est attendue pour début 2011. Les propositions de réforme législative visent à aligner le cadre législatif et institutionnel italien sur le nouveau traité de Lisbonne. L'un des principaux défis concerne la mise en place d'instruments et de procédures spécifiques visant à assurer une coordination et une collaboration effectives entre les différents

²⁴ En vertu de l'article 117, paragraphe 5 de la Constitution italienne, les régions et les provinces autonomes assurent également la mise en œuvre et l'exécution des obligations internationales et des actes de l'Union européenne selon la procédure instituée par la législation nationale. Celle-ci prévoit également des procédures permettant à l'État d'agir à la place des régions dans les cas où celles-ci ne respecteraient pas leurs obligations à cet égard.

niveaux de gouvernance et, plus précisément, à mettre en œuvre le mécanisme d'alerte précoce²⁵.

Au niveau régional, des procédures et des mécanismes spécifiques ont été élaborés afin de permettre un contrôle effectif de la subsidiarité, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne. En 2009 par exemple, avant l'entrée en vigueur du nouveau traité, l'Émilie-Romagne a adopté la loi régionale 16/2008, dont l'article 7 fait référence au contrôle du principe de subsidiarité s'agissant des propositions européennes qui touchent aux compétences régionales. En vertu de cette loi, l'assemblée législative régionale est chargée du contrôle de la subsidiarité²⁶. La Sardaigne a adopté récemment la nouvelle loi régionale 13/2010, qui prévoit une procédure spécifique pour l'analyse de subsidiarité des projets de propositions législatives européennes (articles 4 et 5).

Procédures suivies par le parlement au niveau national

Procédures d'examen de la subsidiarité

La loi 96/2010²⁷, adoptée le 4 juin 2010, peut être considérée comme la première loi régissant la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce. Elle ne fait néanmoins pas référence à une procédure spécifique et détaillée d'examen de la subsidiarité impliquant les deux chambres du parlement national. Ses dispositions imposent au gouvernement italien (et en particulier au ministère des affaires européennes) l'obligation d'informer le parlement national des propositions législatives européennes. Au début de l'analyse parlementaire, le gouvernement est tenu de communiquer des informations adéquates aux deux chambres dans un délai de trois semaines. Ces informations doivent inclure une évaluation générale des projets d'actes de l'UE et mettre en lumière tous les aspects importants pour les intérêts nationaux par une analyse comparative de la proposition et du droit national²⁸. Ces informations doivent également analyser toutes les incidences éventuelles sur les compétences régionales et locales. À l'heure actuelle, nous pouvons uniquement nous référer aux procédures provisoires approuvées par le Bureau du Congrès et du Sénat le 6 octobre 2009 et le 14 juillet 2010. La loi modifiée 11/2005, qui n'a pas encore été approuvée, fait uniquement référence à la possibilité, pour les présidents des assemblées régionales et des provinces autonomes, de soumettre (en temps utile) des observations au parlement national.

²⁵ Les différentes propositions législatives actuellement débattues au parlement italien se concentrent sur cette question. Voir notamment le Point 1 de la proposition n° 2854 du député Buttiglione.

²⁶ Voir l'article 7 de la loi 16/2008.

²⁷ Voir la *Legge Comunitaria annuale* de 2009. Il s'agit d'une loi annuelle qui fait le point de la mise en œuvre de la législation européenne en Italie.

²⁸ Voir en particulier l'article 9 de la loi 96/2010 modifiant la loi 11/2005.

La Chambre des députés

Selon la disposition générale de la loi 11/2005 relative à la participation au processus décisionnel de l'UE, le président du gouvernement et le ministère des affaires européennes doivent transmettre tous les projets de propositions législatives européennes à la Chambre des députés. En outre, l'article 127 du règlement d'ordre intérieur de la Chambre des députés dispose que, dès qu'ils ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne, tous les actes législatifs (ou projets d'actes) européens doivent être soumis à la considération des commissions sectorielles concernées en même temps que l'avis de la commission parlementaire XIV spécialisée dans les affaires européennes (la commission compétente pour l'analyse de subsidiarité)²⁹. L'analyse est transmise directement aux commissions sectorielles et au président de la Chambre, lequel est également chargé d'envoyer la décision finale (exprimant une position négative) aux institutions de l'UE. Le règlement d'ordre intérieur de la Chambre des députés (tant dans sa version antérieure que dans sa version provisoire actuelle) ne prend pas en considération la position des assemblées régionales.

Le Sénat

Une procédure provisoire est actuellement appliquée concernant le mécanisme d'alerte précoce. Lorsque le Sénat reçoit du gouvernement national des projets de propositions législatives de l'UE, ces propositions sont confiées à des commissions spécifiques. Une position est ensuite rédigée sur la base de l'avis de la commission XIV chargée des affaires européennes. Elle comprend deux parties: l'une portant sur les mérites du projet de proposition législative européenne, et l'autre portant sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le règlement d'ordre intérieur du Sénat italien ne prévoit pas encore la consultation des assemblées régionales.

Coopération entre les assemblées

Il n'existe actuellement aucune procédure de coopération entre la Chambre des députés et le Sénat. Ces deux assemblées ne travaillent pas nécessairement sur les mêmes projets de propositions législatives de l'Union européenne. Cette situation pourrait changer avec la révision, par les deux assemblées, de leurs

²⁹ Dans la perspective de l'adaptation au traité de Lisbonne, une procédure provisoire pour le principe de subsidiarité a déjà été établie. Cette procédure sera revue dans le cadre de la révision future du règlement d'ordre intérieur de la Chambre. À l'heure actuelle, la commission parlementaire XIV est tenue non seulement de rendre un avis (comme le prévoit la version antérieure du règlement d'ordre intérieur), mais aussi de procéder à un contrôle de subsidiarité.

règlements intérieurs respectifs. La commission parlementaire XIV des affaires européennes assume actuellement le rôle principal.

Parlements régionaux italiens

Certaines régions italiennes ont pris des dispositions en vue d'une procédure spécifique de contrôle de la subsidiarité préalable au processus au niveau national. Comme expliqué précédemment, c'est notamment le cas de la Sardaigne (loi régionale 13/2010), de l'Émilie-Romagne (loi régionale 16/2008 et résolution n° 512/2010), de la Toscane (LR 26/2009) et des Marches (LR 14/2006). Dans d'autres régions, comme les Abruzzes, la législation régionale va être modifiée afin de créer une procédure ad hoc de contrôle de la subsidiarité. Dans la plupart des cas cependant, les dispositions couvrent uniquement la participation aux activités européennes et mettent en œuvre l'article 5 de la loi 11/2005. Dans d'autres cas, aucune procédure spécifique en matière de contrôle de la subsidiarité n'a été mise en place au niveau régional.

Un manque de communication pourrait être source de difficultés, et la coopération avec l'exécutif régional est donc cruciale. Dans certaines régions, comme les Abruzzes, la Calabre, l'Émilie-Romagne, la Sardaigne³⁰ et la Sicile, un mécanisme de coordination spécifique a déjà été créé par une loi régionale. En Émilie-Romagne, un groupe de travail composé d'experts juridiques est chargé de la coordination avec l'exécutif régional: des aspects techniques importants relatifs à l'examen de subsidiarité sont inclus. De façon générale, la création d'un mécanisme de coordination semble être un outil efficace. Dans d'autres cas (comme les Marches), le mécanisme de coordination va être étudié. Dans d'autres encore, aucun mécanisme de coordination entre les organes législatif et exécutif régionaux n'a encore été mis en place (Bolzano, Frioul-Vénétie julienne, Latium, Lombardie, Molise, Piémont et Toscane).

Procédure de filtrage

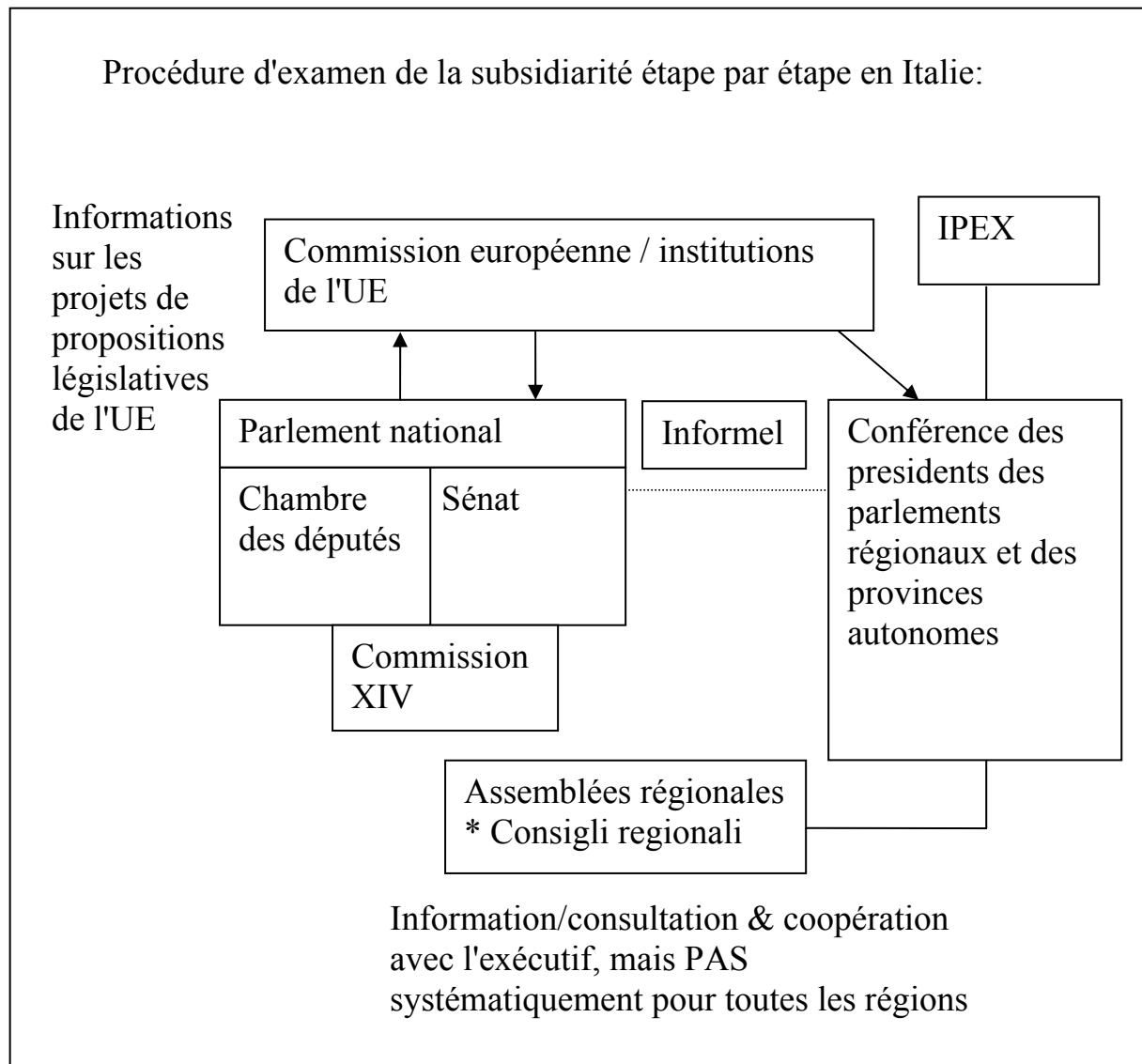
Les parlements régionaux italiens ne sont pas encore impliqués formellement dans la procédure de mécanisme d'alerte précoce. La procédure de filtrage dépendra de la révision des règlements d'ordre intérieur des deux assemblées. En vertu de la loi 11/2005 et de la Constitution italienne, le gouvernement transmet les actes législatifs de l'UE aux assemblées régionales via la Conférence des présidents des assemblées régionales et des provinces autonomes. Le ministère national chargé des politiques européennes fait office de premier filtre pour les propositions européennes. Les assemblées régionales

³⁰ Voir la loi régionale de Sardaigne: LR 13/2010 "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale del 15 Febbraio 1996 n. 12".

peuvent présenter leurs observations, mais le parlement national et le gouvernement ne sont pas tenus de prendre ces observations en considération.

Au niveau régional, l'Émilie-Romagne a instauré en 2008 un mécanisme spécifique que l'on peut considérer comme un "filtre politique" afin de déterminer les propositions européennes ayant un impact sur les intérêts régionaux et le principe de subsidiarité. La loi régionale 16/2008 d'Émilie-Romagne a institué une réunion générale annuelle spécialement consacrée aux affaires européennes afin d'examiner le programme de la Commission européenne. Cette réunion permet une sorte d'analyse préliminaire des documents qui seront communiqués par la suite par le gouvernement italien³¹. Dans le cas de la Sardaigne, le Service d'étude du Conseil régional (*Servizio Studi del Consiglio Regionale*) envoie aux différentes commissions permanentes l'ensemble des actes législatifs européens touchant aux intérêts régionaux. Dans la région des Marches, la procédure de filtrage est assurée par la commission responsable de la subsidiarité (commission des affaires européennes). Ce filtrage se fait sur la base des différents aspects liés aux propositions européennes et conformément aux compétences attribuées par l'article 117 de la Constitution italienne. Dans d'autres régions, aucune procédure de filtrage n'est prévue, mais cette procédure devrait incomber à l'avenir à la commission des affaires européennes (Calabre et Piémont).

³¹ La dernière session commune a été organisée le 7 octobre 2010 en Émilie-Romagne. Résolution 512/2010.



Ressources humaines et renforcement des capacités

Le manque de ressources humaines et de structures spécifiques est toujours considéré comme un problème au niveau national comme au niveau régional.

Les nouvelles perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne augmenteront certainement le volume de travail des commissions travaillant sur les affaires européennes dans les assemblées régionales et renforceront leur expertise. Cette évolution serait conforme aux souhaits de certaines régions qui veulent confier un rôle plus important aux commissions des affaires européennes des assemblées régionales. La Sardaigne, par exemple, envisage de confier un rôle plus important à la commission parlementaire chargée des affaires européennes. Toutefois, les ressources humaines sont considérées comme le point le plus critique, surtout au vu du délai strict de huit semaines imposé par le traité de Lisbonne. L'analyse des propositions législatives européennes, et surtout le

volume important de ces documents, peuvent poser des difficultés aux administrations régionales, qui ne sont en effet pas toujours en mesure d'assumer ce rôle, même s'il est jugé essentiel (Bolzano). Certaines régions italiennes se sont préparées, individuellement ou avec l'aide de différentes structures, à leurs nouvelles tâches découlant du mécanisme d'alerte précoce. Par exemple, l'assemblée régionale d'Émilie-Romagne s'est préparée principalement avec le soutien du Réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions. Elle a créé une commission spécifique chargée de l'analyse de subsidiarité: la Commission de l'Assemblée (loi régionale 16/2008, article 7).

Toutes les commissions des affaires européennes seront renforcées de façon générale, comme l'illustre la région de Frioul-Vénétie julienne: la 5^e commission³² de l'Assemblée régionale sera impliquée dans le contrôle de la subsidiarité. En Sardaigne, cette procédure est prévue par la loi régionale 13/2010 (loi régionale du 30 juin 2020, n° 131 - article 5): la commission permanente des affaires européennes assume la principale responsabilité en matière de subsidiarité³³. Dans la plupart des cas, les règles de procédure de l'assemblée régionale vont devoir être modifiées, ce qui aura des conséquences organisationnelles (Sardaigne, Sicile – loi régionale 10/2010 – article 2.4).

La région d'Émilie-Romagne a souligné le fait qu'actuellement, l'insuffisance de ses ressources fait qu'aucune structure chargée de mettre en œuvre le principe de subsidiarité n'existe³⁴. La région des Marches a fait une suggestion particulière: la transmission automatique de tous les dossiers liés au mécanisme d'alerte précoce aux assemblées régionales serait utile pour permettre la transmission des propositions européennes directement au niveau régional. Toutes les régions ont souligné la nécessité d'une coopération plus étroite, qui rendra la société européenne plus démocratique. Cette coopération devrait cependant être structurée et organisée (Molise).

Un autre point important est le soutien assuré par le CIACE (*Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei*, la commission interministérielle pour les affaires communautaires européennes)³⁵. Plus précisément, les documents techniques rédigés par cette commission peuvent être joints aux propositions législatives européennes transmises par le gouvernement italien. Une contribution de ce type permet de fournir de

³² La 5^e commission du Conseil régional de Frioul-Vénétie julienne est une commission permanente. Elle est compétente pour les questions relatives à l'Union européenne, et notamment à l'EWS

³³ Commissione permanente per le politiche comunitarie. Disegno di Legge n.13 de 2010.

³⁴ L'assemblée régionale d'Émilie-Romagne est impliquée notamment via sa Commission I (*potere deliberante*).

³⁵ <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/?c=ciace>

meilleures informations. Cette commission va être réorganisée, améliorée et baptisée Commission interministérielle des affaires européennes.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

Il n'existe aucune procédure établie de coopération avec les autres parlements nationaux dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. À l'heure actuelle, la coordination et la collaboration se font via le CIACE³⁶, la commission chargée d'élaborer et de promouvoir les lignes directrices gouvernementales définissant la position italienne dans le cadre du processus législatif européen; la *Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative e delle provincie autonome*³⁷ (Conférence des présidents des assemblées régionales et des provinces autonomes); et la *Conferenza Stato Regioni* (Conférence État-régions) est le forum permanent pour les relations entre l'État et les régions³⁸.

La "Conférence des présidents des assemblées législatives des régions et des provinces autonomes" assure la coordination de tous les dossiers européens. Un groupe de travail composé de fonctionnaires spécialisés dans les affaires européennes a été créé en 2009 pour analyser toutes les questions liées à l'Union européenne. Ce groupe est chargé d'identifier toutes les propositions législatives européennes présentant un intérêt particulier pour les régions italiennes, de relever les bonnes pratiques et d'assurer l'échange d'informations. De façon générale, il favorise la coordination au niveau régional.

L'Émilie-Romagne applique la résolution 512/2010, selon laquelle son parlement régional est chargé de transmettre les rapports définitifs relatifs aux actes et propositions de l'UE aux autres parlements législatifs régionaux, au parlement national, au Parlement européen et au Comité des régions. La position de la région d'Émilie-Romagne souligne cependant qu'une coopération informelle basée sur le modèle IPEX pourrait être utile, puisqu'elle permettrait une coopération entre les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans les différents États membres. En effet, cette coopération permettrait de comparer les problèmes et les besoins communs au niveau régional dans l'Union européenne, pour identifier les meilleures pratiques et pour encourager les assemblées et parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs à s'impliquer dans le processus législatif de l'UE. Une coopération plus étroite avec d'autres parlements régionaux permettrait également la représentation des intérêts

³⁶ Voir le site Internet du CIACE – le département gouvernemental des politiques communautaires et européennes: <http://www.politichecomunitarie.it/struttura/37/ciace>. La réforme de la loi 11/2005 fait référence au CUE, le Comité interministériel pour les affaires européennes: il s'agit de la nouvelle dénomination.

³⁷ <http://www.parlamentiregionali.it/>

³⁸ <http://www.statoregioni.it/>

régionaux et locaux au parlement national et dans les institutions européennes. Par ailleurs, une majorité des assemblées régionales italiennes qui ont répondu au questionnaire participent activement aux réunions organisées par la Conférence des assemblées législatives régionales européennes et la Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs. Les régions d'Émilie-Romagne, de Frioul-Vénétie julienne et des Marches ont suggéré qu'il serait judicieux de prévoir un mécanisme de coopération entre les parlements régionaux similaire au mécanisme en place pour les parlements nationaux (IPEX).

Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité

Les résultats de l'analyse de subsidiarité ne sont pas suffisamment visibles dans l'ensemble. Une plus grande transparence et un accès plus aisé à ces informations seront assurés quand les règlements d'ordre intérieur des assemblées nationales seront appliqués. De façon générale, les commissions parlementaires se contentent d'approuver les propositions, qui sont ensuite publiées sur l'internet. La procédure de rédaction de la décision finale n'est pas facile à suivre.

Même s'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de parler de procédures d'examen de la subsidiarité en tant que telles, la transparence et l'accès public aux résultats de l'analyse de subsidiarité pourraient être assurés principalement via le site Internet des parlements régionaux (Calabre, Émilie-Romagne, Frioul-Vénétie julienne et Piémont). Dans d'autres régions, les résultats de l'analyse de subsidiarité sont communiqués dans la résolution publiée au Journal officiel de la région ainsi que sur le site Internet de l'assemblée régionale (Émilie-Romagne³⁹). Dans le cas de la Sardaigne, la loi régionale 13/2010 donne un profil plus visible à l'analyse de subsidiarité, en associant par exemple les collectivités locales. Dans d'autres cas (Bolzano), ces informations ne sont pas suffisamment visibles ni accessibles.

Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux

Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne

En vertu de l'article 5 de la loi 11/2005 régissant la participation générale au processus décisionnel européen, toutes les propositions législatives européennes sont transmises par le gouvernement italien à la Conférence des présidents des assemblées régionales et des provinces autonomes. Tous les avis régionaux sont

³⁹ Voir la réponse détaillée 16 de l'Émilie-Romagne au questionnaire. Voir le lien suivant, qui assure la visibilité et l'accessibilité des résultats de l'analyse de la subsidiarité: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/comm/1/index.htm>.

transmis, via ce même forum, au président du gouvernement italien ou au ministère des affaires européennes. Lorsque le projet touche des compétences régionales, le gouvernement est tenu de consulter la conférence (article 5, paragraphe 4, de la loi).

Délai imparti pour communiquer les avis régionaux

Aucun délai n'est actuellement défini pour exprimer la position régionale en matière de subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. L'ensemble de la procédure, y compris le délai imparti pour la communication des avis régionaux, sera définie avec l'entrée en vigueur de la loi 11/2005 de modification et sa mise en œuvre au niveau régional.

Prise en considération des avis régionaux

À l'heure actuelle, la structure la plus efficace permettant au parlement italien de prendre en considération les positions régionales est la "Conférence des présidents des assemblées législatives des régions et des provinces autonomes", et son groupe de travail créé en 2009. Cette conférence est un moyen de coordination et favorise l'implication des assemblées régionales dans le processus législatif européen. Le rôle qu'elle joue est de la plus haute importance dans la mesure où elle compense l'absence d'obligation de prendre en considération la position régionale, ou de motiver le non-respect ou l'absence de prise en considération des positions régionales par le parlement national dans la décision finale envoyée aux institutions européennes.

Points de vue différents aux niveaux national et régional

Aucune procédure spécifique n'a encore été créée. En outre, le parlement national n'est pas tenu de prendre en considération les différentes positions des assemblées régionales, ni de promouvoir la recherche d'une position commune, puisqu'il n'existe aucune obligation légale de les impliquer.

Suivi/retour du parlement national

Le parlement national informe les parlements régionaux de sa position/décision finale. Il n'a toutefois aucune obligation légale de le faire, même lorsqu'il ne tient pas compte des positions des assemblées régionales.

Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?

Le renforcement de la coopération est perçu, en particulier par les assemblées régionales italiennes, comme le point crucial à développer dans le cadre du

mécanisme d'alerte précoce et du contrôle de la subsidiarité, un point de départ pour des évolutions et des contributions positives. La prise en considération des intérêts régionaux, l'identification d'une position commune aux niveaux régional et national, l'échange d'informations et de bonnes pratiques et leur discussion sont considérés comme les pierres angulaires d'une approche proactive qui permettra de participer au processus législatif européen tout en maintenant un équilibre entre les différents intérêts concernés. Des critères sont nécessaires pour définir cette coopération (Sardaigne).

Tableau synoptique: application du système d'alerte précoce en Italie

	Niveau national		Niveau régional
Procédures suivies par le parlement national et les parlements régionaux			
	Chambre des députés	Sénat	
Procédures d'examen de la subsidiarité	La modification de la loi 11/2005 mettra en œuvre le mécanisme d'alerte précoce. Nous nous référons actuellement à la loi 11/2005 régissant la participation des assemblées régionales au processus législatif de l'UE	-	Sardaigne (loi régionale 13/2010), Émilie-Romagne (loi régionale 16/2008 et résolution n° 512/2010), Calabre (LR 3/20007), Sicile (LR 10/2010), Abruzzes (LR 22/2009), Toscane (LR 26/2009) et Marches (LR 14/2006)
Procédures de filtrage	Pas encore en place	-	-
Ressources humaines et renforcement des capacités	-	-	Insuffisant. Besoin d'une structure plus efficace
Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux	-	-	Conférence des présidents des assemblées législatives des régions et des provinces autonomes. Conférence État-régions.
Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité	-	-	Amélioration par l'utilisation actuelle de sites Internet
Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux			
	Chambre des députés	Sénat	Pas encore développée, pourrait être utile
Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne	-	-	À la Conférence des présidents, puis au gouvernement

Délai imparti pour les avis régionaux	-	-	
Prise en considération des avis régionaux	Pas encore en place	-	-
Points de vue différents aux niveaux national et régional	Pas encore en place	-	Envisagés, mais sans obligation imposée par la loi
Suivi/retour du parlement national	-	-	Existe, mais devrait être amélioré
Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?	-	-	Oui, extrêmement important

2.2.2. Espagne

Cadre général

Au niveau national, l'Espagne élit un organe législatif, le parlement espagnol (Cortes Generales) composé de deux chambres: le Congrès des députés (Congreso de los Diputados), qui est la chambre basse, et le Sénat (Senado), la chambre haute. Le Congrès compte 350 députés élus directement au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Les députés sont élus à partir des provinces, et leur nombre est défini par province et en fonction de la population. Le Sénat repose sur un système électoral inchangé depuis 1977. Les sénateurs sont en partie élus directement (quatre sénateurs par province en règle générale) et en partie désignés (par les assemblées législatives des communautés autonomes – deux par communauté, et un sénateur supplémentaire par million d'habitants sur le territoire de la communauté). Bien que le Sénat ait été conçu à l'origine comme une chambre haute territoriale, beaucoup considèrent qu'il ne joue pas ce rôle. Des propositions de réforme du Sénat comme celle de novembre 2010 font l'objet de discussions depuis au moins quatorze ans.

Lorsque l'Espagne a rejoint les Communautés européennes, l'implication de son parlement national dans les affaires européennes était régie par une loi fondamentale (loi 47/1985) instituant la "Commission mixte pour les Communautés européennes" (*Comisión Mixta para las Comunidades Europeas*). Après l'adoption du traité sur l'Union européenne en 1993, la loi 8/94 a rebaptisé cette commission "Commission mixte pour l'Union européenne" (*Comisión Mixta para la Unión Europea*). La loi 8/94 a été récemment modifiée pour la mettre en conformité avec le traité de Lisbonne: loi 24/2009 et loi 38/2010.

La Commission mixte pour l'Union européenne garantit une participation adéquate du parlement national à la préparation de la législation européenne. Elle exerce une fonction de contrôle sur le parlement et se compose de députés et de sénateurs, puisque tous les groupes parlementaires sont représentés au sein de cette commission. Elle se réunit généralement deux ou trois fois par mois lorsque le parlement est en session, mais à une fréquence irrégulière, soit via la plénière, soit via le bureau (présidence, vice-présidences et secrétaires) avec les porte-parole et les porte-parole adjoints.

Loi 47/85	Loi 8/94	Loi 24/2009 modifiée par la loi 38/2010
Commission mixte pour les Communautés européennes	Commission mixte pour l'Union européenne	Commission mixte pour l'Union européenne avec responsabilité pour le mécanisme d'alerte précoce

Avec l'adoption de la loi 24/2009 du 22 décembre 2009, développée plus avant par la résolution du bureau du Congrès des députés et du Sénat adoptée le 27 mai 2010, le rôle de la Commission mixte a été mis en conformité avec les dispositions du traité de Lisbonne, et notamment avec son protocole n° 2.

Procédures suivies aux niveaux national/régional

Procédures d'examen de la subsidiarité

La Commission mixte pour l'Union européenne est responsable de l'examen de la subsidiarité, puisqu'elle est chargée de préparer et d'approuver – au nom du parlement – l'avis motivé en cas d'infraction au principe de subsidiarité. Les deux chambres réunies en séance plénière peuvent toutefois exiger que l'avis motivé de la Commission mixte fasse l'objet d'un débat en plénière et y soit soumis au vote.

Une fois l'avis motivé approuvé, les présidents des deux chambres sont chargés de l'envoyer aux institutions européennes dans le délai imparti de huit semaines. Si nécessaire, la Commission mixte peut demander au gouvernement de préparer un rapport de conformité au principe de subsidiarité d'une proposition donnée de la Commission européenne (ou autre). Le gouvernement dispose alors de deux semaines pour présenter ce rapport, accompagné de la documentation nécessaire. La Commission mixte peut également demander au gouvernement d'intenter une action devant la Cour de justice de l'UE en cas d'infraction au principe de subsidiarité.

L'article 6 de la loi 24/2009 prévoit l'obligation pour le parlement national de transmettre tout projet d'acte législatif de l'UE aux parlements régionaux sans procédure de filtrage. Lorsque le parlement espagnol reçoit une initiative de la Commission sans informations précisant qu'il s'agit d'un acte législatif, cette initiative est ajoutée à la base de données en tant qu'initiative non législative. Dans ce cas, aucune procédure de contrôle n'est lancée et, partant, aucune information n'est transmise aux parlements régionaux. Ce n'est que dans un deuxième temps, lorsque le parlement est notifié du début du délai de huit semaines, que l'initiative est considérée comme un acte législatif et transmise aux parlements régionaux. En tout état de cause, les débats ne commencent pas tant que le bureau et les porte-parole n'ont pas donné leur accord.

L'Espagne compte 17 parlements régionaux. C'est à eux qu'il incombe de décider d'envoyer ou non un avis motivé au parlement national concernant la conformité au principe de subsidiarité.

À compter de la date d'envoi du dossier par le parlement national aux parlements régionaux, ceux-ci disposent de quatre semaines pour envoyer leur avis au parlement national s'ils veulent que leur déclaration soit prise en considération. Ce délai de quatre semaines (28 jours calendrier) commence à courir au moment où le parlement régional reçoit les documents européens du parlement espagnol.

Selon les résultats de nos entretiens, des consultations ont été menées avec différents experts et avec les groupes parlementaires des communautés autonomes en vue de préparer cette loi. Les parlements régionaux trouvent ce délai très court, même si certains d'entre eux comprennent la nécessité de laisser au parlement national suffisamment de temps pour étudier les contributions régionales. D'après les réponses reçues à notre questionnaire, nous pouvons conclure qu'aucun parlement régional ne travaille sur les documents européens à un stade antérieur, avant leur envoi officiel par le parlement national.

L'espagnol est l'une des premières traductions disponibles, ce qui augmente en principe le temps disponible pour préparer un avis motivé. Néanmoins, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité tel que fixé par la loi n'est lancé officiellement que lorsque l'Espagne reçoit la notification des institutions de l'UE, lorsque toutes les langues officielles sont disponibles et que le délai de huit semaines commence à courir.

Le parlement national peut lancer le débat sur une initiative donnée avant cette période de quatre semaines. Toutefois, conformément à la pratique parlementaire, le bureau et les porte-parole ont toujours conscience du délai de quatre semaines pour programmer le débat nécessaire au sein de la Commission mixte. Une fois passée cette période de quatre semaines, selon la loi mentionnée ci-dessus, le parlement national n'est plus tenu de prendre en considération les avis régionaux. Il n'est pas non plus tenu de réagir aux avis régionaux, ni de faire des commentaires. Certaines régions autonomes (îles Canaries) considèrent cela comme un handicap, puisqu'il serait plus encourageant d'obtenir un retour d'informations du niveau national concernant les avis envoyés.

Néanmoins, selon l'avis du gouvernement des îles Canaries, et conformément à la jurisprudence existante, puisque la législation européenne ne peut modifier la répartition interne des responsabilités dans les domaines qui relèvent de la juridiction des régions espagnoles, le parlement national est tenu d'inclure les avis des parlements régionaux dans l'avis motivé envoyé à Bruxelles.

Selon l'avis exprimé par le parlement national, ce dernier ne doit inclure les avis motivés des parlements régionaux dans les références nécessaires à la consultation que dans les cas où il approuve un avis motivé sur une violation du principe de subsidiarité.

On peut résumer comme suit les procédures d'examen de la subsidiarité au sein du parlement espagnol:

Le parlement national⁴⁰ reçoit les projets de propositions législatives européennes, qui sont transmises - sans procédure de filtrage - aux parlements régionaux afin de leur permettre d'exprimer leur(s) position(s) concernant toute violation éventuelle du principe de subsidiarité. Les parlements régionaux doivent envoyer leur avis dans un délai de quatre semaines pour qu'il soit pris en considération. L'avis motivé du parlement espagnol est préparé par la Commission mixte pour l'Union européenne. La loi ne fixe pas de critères spécifiques pour définir la façon dont les parlements régionaux peuvent contribuer à la position finale adoptée par le parlement national. Comme précisé lors de notre entretien avec un représentant du parlement national, la réception d'un avis émis par le niveau régional peut entraîner la désignation d'un rapporteur pour le dossier (dans les cas où un rapporteur n'avait pas encore été désigné). Si un rapporteur a déjà été désigné lorsque le parlement national reçoit un avis émanant d'une assemblée régionale, cet avis est soumis à la considération du rapporteur.

Si la Commission mixte pour l'Union européenne rédige un avis motivé concernant la violation du principe de subsidiarité, elle doit inclure un compte-rendu des avis reçus des parlements régionaux avec les références nécessaires pour consultation.

Il n'y a aucune obligation de tenir compte de l'avis des parlements régionaux dans la rédaction de l'avis motivé national, même si cela risque de provoquer un conflit dans les cas où les compétences régionales sont en jeu.

Une fois approuvé par la Commission mixte (et si le parlement en séance plénière en fait la demande), cet avis motivé est envoyé aux institutions européennes compétentes ainsi qu'au gouvernement national pour information.

⁴⁰ Selon la loi, les *Cortes Generales* transmettent les propositions. Cette loi a été modifiée par une résolution du parlement (mai 2010), laquelle spécifie que la Commission mixte, en tant qu'organe des Cortes, est chargée de transmettre les propositions aux parlements régionaux. Dans la pratique, le secrétariat de la Commission se charge de transmettre les propositions. Ce secrétariat transmet les propositions dès qu'elles sont reçues des institutions européennes. Si le jour de réception est un jour férié à Madrid, les propositions sont transmises le jour ouvrable suivant. (Conversation téléphonique avec le parlement national, octobre 2010).

Coopération entre les chambres

Les deux chambres du parlement espagnol, le Congrès des députés et le Sénat, ont convenu de travailler de concert au contrôle du respect de la subsidiarité par les projets d'actes législatifs de l'Union. Les deux chambres ont conféré des pouvoirs spéciaux à la Commission mixte pour l'Union européenne afin de permettre cette collaboration sur les questions de subsidiarité.

Le travail d'une Commission mixte de ce type a été décrit dans une résolution du bureau du Congrès et du Sénat datant du 21 septembre 1995. Cette résolution a été récemment remplacée par une autre résolution datée du 27 mai 2010, qui adapte au nouveau traité le fonctionnement du bureau et des porte-parole de la Commission mixte pour l'Union européenne (*Mesa y portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea*).

Parlements régionaux espagnols

Les parlements régionaux espagnols ont accueilli favorablement le processus d'examen de la subsidiarité. Le fait que le parlement national n'ait mis en place aucune procédure de filtrage est positif. Néanmoins, selon les études pilotes réalisées par la Conférence des Organes spécialisés dans les affaires, quelques parlements régionaux font preuve d'un certain scepticisme quant à l'impact réel du traité de Lisbonne: c'est au parlement national qu'il revient de décider de tenir compte ou non de la contribution du niveau régional; cela nécessite beaucoup d'efforts, et l'efficacité de ce travail n'est pas évidente. Certains parlements ont décidé d'adopter une position sur chaque proposition (même en cas d'approbation), et ce système devra très probablement être revu et rationalisé⁴¹.

De façon générale, les parlements régionaux espagnols ont réagi positivement aux dispositions du traité de Lisbonne relatives au mécanisme d'alerte précoce. Ils affirment toutefois ne pas encore disposer de données suffisantes concernant la mise en œuvre de ce mécanisme. Les modalités de leur participation à l'examen de la subsidiarité ne sont pas encore définies du fait de la récente réforme renforçant le rôle de la Commission mixte pour l'Union européenne. Certains parlements régionaux ont délégué l'examen de la subsidiarité à la Commission des affaires européennes, tandis que d'autres confient cette tâche aux commissions sectorielles.

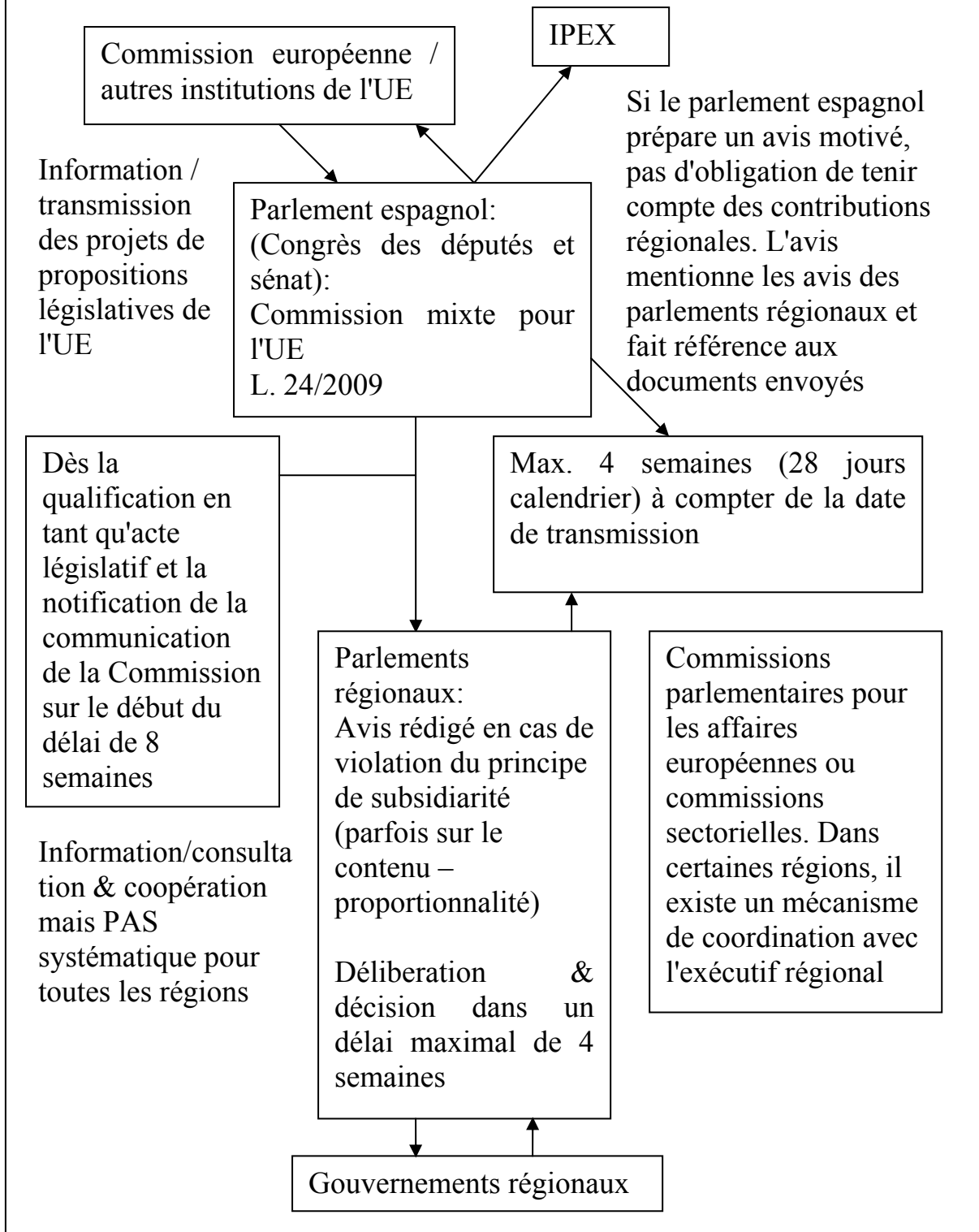
⁴¹ Entretien individuel avec un juriste représentant le parlement catalan, octobre 2010.

La plupart des parlements régionaux espagnols qui ont répondu à notre questionnaire procèdent au contrôle de la subsidiarité sans avoir modifié leurs règlements (Cantabrie), en accord avec le bureau du parlement et des porte-parole (Junta de Portavoces). Certains parlements (par exemple en Galice) ont adopté des dispositions spécifiques pour la commission des affaires européennes, chargée de préparer l'analyse pour l'examen de la subsidiarité et d'organiser toutes les relations avec les institutions de l'Union européenne, et notamment le Comité des régions, ainsi qu'avec les représentants de l'UE à Bruxelles. D'autres (par exemple la Catalogne) révisent les propositions et les soumettent pour analyse aux commissions sectorielles compétentes.

En ce qui concerne la relation entre le parlement régional et l'exécutif régional, il est clair que dans certains cas, ces deux pouvoirs entretiennent une collaboration systématique et de qualité: tous les projets de propositions législatives reçus par le parlement régional sont reçus simultanément par le gouvernement régional ou transmis immédiatement à celui-ci (Cantabrie, Galice, La Rioja, îles Canaries). Pour d'autres parlements régionaux, cette coopération avec le gouvernement régional n'est pas systématique mais reste possible (Murcie, Catalogne). Dans certains cas, il existe une possibilité de consulter le gouvernement régional, mais cette possibilité n'a pas encore été appliquée à ce jour (Aragon).

Il n'existe aucune procédure pour la coopération entre les différents parlements régionaux lors de la préparation de leur avis motivé.

Procédure d'examen de la subsidiarité étape par étape en Espagne:



Procédures de filtrage

Le parlement national n'effectue aucun filtrage au niveau national. Toutes les propositions d'acte législatif émanant des institutions de l'Union européenne sont transmises aux parlements régionaux, et c'est à eux qu'il revient de décider de préparer ou non un avis motivé.

Selon les réponses apportées à notre questionnaire, de façon générale, aucune procédure de filtrage n'a été créée au niveau régional afin de décider de la pertinence des projets d'actes législatifs de l'Union européenne concernant les compétences des régions une fois qu'ils ont été transmis par le parlement national via la Commission mixte pour l'Union européenne. Cependant, dans certains parlements régionaux (Galice, Catalogne, Pays basque), les groupes parlementaires évaluent les projets de propositions législatives européennes, ce que l'on peut considérer comme un filtre "politique" plutôt que technique. Ces parlements envoient toujours un avis motivé, même si cet avis est positif. La région de Madrid, qui possède un système différent, n'a encore envoyé qu'un seul avis, basé sur une initiative de son exécutif et concernant des questions de proportionnalité. Dans ses réponses à notre questionnaire, la région de Murcie indique qu'entre l'entrée en vigueur du nouveau traité et novembre 2010, elle a traité 31 propositions envoyées par le parlement national: 28 ont déjà été finalisées, et 3 sont encore en cours. Aux îles Canaries, le gouvernement (secrétaire pour l'Union européenne) envoie l'initiative européenne aux départements concernés du gouvernement en leur demandant de l'examiner et de faire des commentaires dans un délai d'une semaine. Le secrétariat dispose alors d'une semaine supplémentaire pour préparer un rapport qui sera soumis à la commission parlementaire spécifique chargée de l'examen de la subsidiarité.

Les questions qui touchent le statut spécial des îles Canaries en tant que région ultrapériphérique reçoivent une attention particulière.

Dans ce contexte, certains parlements régionaux ont fait remarquer qu'une procédure de filtrage serait nécessaire pour assurer un travail de meilleure qualité et mieux organisé. Ce filtrage serait nécessaire à deux niveaux: lors de la réception des initiatives, une présélection permettrait de filtrer les initiatives importantes. Il faudrait créer un système permettant d'étudier uniquement les initiatives présentant un intérêt concret, et de ne préparer un avis que sur ces initiatives.

Ressources humaines et renforcement des capacités

Aucune mesure spécifique n'a été prise au niveau national pour renforcer les ressources humaines en vue du monitoring de la subsidiarité. Le parlement

national n'a adopté aucune mesure spéciale de renforcement des capacités en vue de cette tâche.

Certains parlements régionaux ont souligné le manque de spécialisation et d'expertise concernant les questions européennes et la subsidiarité, ainsi que l'absence de structures spécifiques, de soutien administratif, de moyens financiers et humains. Ces lacunes sont considérées comme les principaux problèmes rencontrés au niveau régional (Cantabrie, La Rioja et Murcie).

D'autres régions (Aragon, Catalogne) font toutefois remarquer que les juristes des parlements régionaux sont des fonctionnaires désignés pour traiter les dossiers européens. Étant donné qu'ils doivent réussir un concours difficile pour arriver à ce poste, on peut supposer qu'ils connaissent et comprennent suffisamment les mécanismes de contrôle de la subsidiarité. Le parlement régional de Cantabrie a adapté le travail d'une partie de son personnel en vue de refléter les nouvelles tâches liées au mécanisme d'alerte précoce. Le parlement régional de Galice a fourni des documents spécifiques et organisé des séances de formation consacrées à ce sujet.

De façon générale, on peut considérer que les commissions des affaires européennes des parlements régionaux jouent un rôle de plus en plus important. Elles ont cependant besoin de moyens adéquats pour s'acquitter de cette tâche. Dans ses réponses à notre questionnaire, le parlement de Galice a souligné que l'importance du rôle joué par la commission des affaires européennes dans l'examen de la subsidiarité dépendrait de l'évolution de la situation actuelle, du cadre du mécanisme d'alerte précoce ainsi que de sa mise en œuvre et des résultats qu'il donnera. Dans certains parlements (par exemple en Catalogne), la procédure d'examen est assurée à la fois par les commissions des affaires européennes et par les commissions sectorielles.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

Pour le parlement national espagnol, le contrôle préliminaire commence avec l'aide du représentant permanent du parlement à Bruxelles. Tous les parlements nationaux utilisent ce vecteur de communication pour se tenir informés de ce qui se prépare et de ce qui se dit à Bruxelles dès les premières phases du processus décisionnel. Par ailleurs, le parlement espagnol, comme tous les autres parlements nationaux des États membres de l'Union européenne, participe à la Conférence des Organes spécialisés dans les affaires. Il participe également à la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne. La coopération interparlementaire passe également par le site Internet d'IPEX.

Depuis 1983, la conférence des présidents des assemblées régionales espagnoles se réunit annuellement. Cette réunion a été institutionnalisée en 1997 sous le nom de COPREPA (*Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos españoles*)⁴². La participation se fait sur une base volontaire, mais il s'agit d'un mécanisme utile pour échanger des informations, des expériences et discuter de préoccupations communes. Cette structure pourrait être utilisée à l'avenir pour coordonner le travail des parlements régionaux sur les questions de subsidiarité⁴³. En outre, la plupart des parlements régionaux espagnols participent aux réunions et aux activités de la Conférence des assemblées législatives régionales européennes, considérée comme un réseau important pour le développement de la coopération avec les parlements régionaux des autres États membres. Les activités de la Conférence des assemblées législatives régionales européennes ont encouragé certains parlements régionaux espagnols à se montrer très actifs dès les premières phases et à mieux se préparer à la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce et à leurs nouvelles tâches (La Rioja).

En ce qui concerne les exécutifs, la "Conférence des gouvernements régionaux des communautés autonomes" est un mécanisme récent de coopération institutionnelle à travers lequel tous les gouvernements ont manifesté leur intérêt pour les dossiers européens susceptibles d'affecter leurs domaines de responsabilité⁴⁴.

Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité

Au niveau national, le parlement considère que le contrôle de la subsidiarité est suffisamment visible: il est possible de suivre les débats des commissions à la télévision et sur l'internet, ou encore via le compte-rendu verbatim des séances (Diario de sesiones) disponible sur le site Internet du parlement. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun débat en séance plénière n'avait encore été organisé sur le monitoring de la subsidiarité. Certains parlements régionaux espagnols considèrent toutefois que la procédure d'examen mise en place au niveau national n'est pas suffisamment transparente et accessible au public. Leur rôle en tant que parlements régionaux est relégué au second plan, ce qui pourrait nuire à leur visibilité vis-à-vis des institutions européennes et des autres parlements régionaux et nationaux. En outre, l'avis motivé national n'est pas

⁴² Au moment de la rédaction du présent rapport, la présidence de la COPREPA était assurée par la région de Navarre. La COPREPA a récemment convenu de créer une plate-forme d'information pour toutes les assemblées régionales afin d'échanger des informations relatives aux propositions législatives et aux mécanismes d'examen de la subsidiarité. La prochaine réunion de la COPREPA se tiendra au printemps 2011 à Pampelune (Navarre).

⁴³ Il importe toutefois d'envisager le développement d'un tel système sur la base de critères et d'une procédure dédiée (par ex. la définition de réunions consacrées au principe de subsidiarité).

Il existe également des mécanismes informels pour le partage d'informations et la coordination à travers des forums universitaires (par ex. dans la région de Murcie).

⁴⁴ Réponses au questionnaire, gouvernement des îles Canaries.

transmis aux parlements régionaux avant sa publication (pas même aux parlements régionaux qui ont envoyé leurs propres contributions). En général, les parlements régionaux estiment qu'il y a un manque de transparence et qu'ils n'ont pas suffisamment accès aux documents du parlement national portant sur l'analyse de la subsidiarité. Ils estiment que cela entrave leur participation effective (La Rioja, Murcie).

Au niveau régional, selon l'avis des parlements régionaux interrogés, l'analyse régionale de la subsidiarité bénéficie d'une publicité suffisante. Les documents concernés sont publiés au Journal officiel des parlements régionaux ainsi que sur leurs sites Internet respectifs (Aragon, Galice). Cela permet d'accéder facilement aux différentes données. D'un autre côté, selon certaines réponses à notre questionnaire, les citoyens ne savent rien du monitoring de la subsidiarité par les parlements régionaux. Il convient donc d'envisager l'accessibilité du point de vue non seulement de la transparence, mais aussi de l'intérêt que la population manifeste pour ce processus.

Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux

La procédure de coordination entre le parlement national et les parlements régionaux est définie par la loi 8/1994 modifiée par la loi 24/2009. Cette coordination fait uniquement référence à la transmission de projets de propositions législatives et au traitement des avis motivés émis par les parlements nationaux. Il n'existe cependant aucune procédure de coordination pour les discussions intermédiaires dans le cadre du travail préparatoire sur les différents avis motivés. Il semble que tous les parlements (nationaux comme régionaux) travaillent chacun de leur côté en matière d'examen de la subsidiarité.

Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne

Au niveau régional, il existe certaines procédures internes spécifiques pour l'envoi des projets de propositions législatives européennes aux groupes parlementaires, aux commissions et comités compétents ainsi qu'aux gouvernements régionaux (Cantabrie).

Délai imparti pour communiquer les avis régionaux

La loi accorde un délai de huit semaines au parlement national et prévoit un délai de quatre semaines (28 jours calendrier) aux parlements régionaux pour qu'ils présentent leurs positions concernant la subsidiarité au parlement national. Le délai de quatre semaines commence à courir au moment où le parlement national envoie les projets de propositions législatives européennes aux

différentes assemblées régionales. Ces propositions ne sont pas envoyées automatiquement. Selon la Commission mixte pour l'Union européenne, elles sont envoyées dès que possible après leur réception depuis le niveau européen, avec l'indication qu'il s'agit d'une proposition législative et que le délai de huit semaines a commencé à courir.

Le travail des parlements espagnols (au niveau national comme au niveau régional) se base sur le début officiel du délai, après la finalisation de la traduction dans toutes les langues officielles de l'Union européenne. La possibilité d'étendre le délai en envoyant la version anglaise ou la version espagnole aux parlements régionaux avant la finalisation des autres traductions n'est pas envisagée officiellement – même si, dans la pratique, la Commission mixte indique qu'elle entame sa lecture et son travail à titre officieux avant le début formel du délai. D'autres assemblées, par contre, profitent du calendrier de traduction pour gagner un peu de temps en vue du monitoring de la subsidiarité (voir FI, UK, DE).

Prise en considération des avis régionaux

La contribution des parlements régionaux à l'analyse de la subsidiarité n'est mentionnée, et accompagnée de références aux documents concernés, qu'en cas d'avis motivé émis par la Commission mixte pour l'Union européenne (ou par la plénière si la demande en est faite). D'un autre côté, il reste difficile de dire comment ce système pourrait fonctionner dans la pratique. Les parlements régionaux ont souligné l'absence de critères permettant de définir la façon d'adopter une position définitive au niveau national. Selon plusieurs parlements régionaux, l'absence de mécanisme de coordination est le principal obstacle à une prise en considération correcte de leurs intérêts vis-à-vis des actes législatifs de l'Union européenne. Dans la pratique, chaque région a institué des procédures spécifiques pour élaborer des rapports et exprimer sa position.

Points de vue différents aux niveaux national et régional

Conformément à la position exprimée par le niveau national (la Commission mixte pour l'Union européenne), le rapporteur (*Ponente*) travaillant sur l'avis motivé prend en considération la position spécifique du niveau régional. Cette position est également prise en considération par le bureau, qui se réunit régulièrement deux fois par mois. L'analyse se fait au cas par cas en étudiant et en comparant les différentes positions, surtout lorsque ces positions divergent. En d'autres termes, il semble possible de parler d'un dialogue potentiel avec le niveau régional, même si ce dialogue n'a pas été appliqué jusqu'à présent - faute d'une position divergente exprimée par un parlement régional concernant les propositions européennes.

Le parlement national indique que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il n'a reçu aucun avis motivé des parlements régionaux concernant une violation du principe de subsidiarité. Tous les avis reçus étaient favorables ou concernaient des questions de proportionnalité.

Suivi/retour du parlement national

Le parlement national prend la décision définitive quant au respect du principe de subsidiarité par le projet de proposition législative de l'Union européenne, et il n'existe aucune procédure spécifique pour informer les parlements régionaux ou discuter avec eux de cette décision qui, une fois prise, est publiée au Journal officiel (*Boletín Oficial*). Tous les parlements régionaux soulignent donc un manque de transparence concernant le processus d'adoption de la décision finale par le parlement national, surtout lorsque cette décision est basée sur leurs propres positions et contributions. C'est pourquoi certains d'entre eux souhaitent ardemment recevoir un suivi/retour plus adéquat du parlement national.

Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?

De façon générale, le parlement national et les parlements régionaux espagnols considèrent qu'une coopération plus étroite est importante pour promouvoir leur participation effective au processus législatif européen. Certains estiment qu'il serait préférable de définir des critères et des éléments de base afin d'instaurer une coordination "orientée". La COPREPA travaille actuellement à la mise en place d'un mécanisme de coordination entre les parlements régionaux, qui pourrait être appliqué à l'avenir. D'un autre côté, certains parlements régionaux ne perçoivent pas la nécessité immédiate d'une coopération plus étroite. Ils estiment qu'il est préférable d'observer l'évolution et la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce, et d'attendre de voir si un mécanisme de coopération spécifique pourrait s'appliquer à l'avenir (Cantabrie, Galice).

Tableau synoptique: l'application du système d'alerte précoce en Espagne

Procédures suivies par le parlement national et les parlements régionaux		
	Niveau national	Niveau régional
	Commission mixte pour l'Union européenne*	Parlements régionaux
Procédures d'examen de la subsidiarité	La procédure d'examen de la subsidiarité est prévue par la loi 8/1994 modifiée par la loi 24/2009.	Certaines régions possèdent une procédure spécifique définie par la loi de procédure interne (par ex. Extremadura, Cantabrie, La Rioja et Murcie). D'autres n'ont pas instauré de procédure spécifique.
Ressources humaines et renforcement des capacités	Aucune mesure spécifique n'a été prise, mais le secrétariat de la Commission mixte a été renforcé.	Les quantités importantes d'informations transmises via le mécanisme d'alerte précoce nécessiteraient des structures et des compétences spécifiques, mais les parlements estiment que les fonctionnaires chargés de ces dossiers sont hautement qualifiés et bien préparés.
Procédure de filtrage	Pas de filtre. Tous les projets de propositions législatives européennes sont envoyés au niveau régional conformément à l'article 6 de la loi 8/1994 modifiée par la loi 24/2009.	Aucun filtre n'est prévu de façon générale. Dans certaines régions, les groupes parlementaires analysent toutes les propositions, faisant ainsi plus ou moins office de filtre technique.
Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux	Le représentant permanent à Bruxelles joue un rôle important, assurant une information et une coordination précoces.	La COPREPA, la Conférence des assemblées législatives régionales européennes et la Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs sont les principaux instruments. Le site http://www.calrenet.eu/2011/Home.html va être développé afin de créer un forum pour tous les parlements régionaux participant à la COPREPA.
Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de	Tous les débats sont publics, accessibles via la télévision et l'internet	L'examen de la subsidiarité bénéficie d'une publicité suffisante pour les personnes

subsidiarité	et publiés au Journal officiel.	intéressées. Le grand public n'a toutefois pas conscience du rôle joué par les parlements régionaux.
Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux		
	Commission mixte pour l'Union européenne*	Parlements régionaux
Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne	Le parlement national reçoit officiellement les propositions lorsque toutes les traductions dans les langues officielles sont prêtes. Parfois, la Commission envoie des documents avant le début du délai de 8 semaines. Contrairement à d'autres pays, le parlement espagnol ne reçoit pas de versions antérieures via le représentant permanent à Bruxelles.	Propositions reçues des parlements nationaux à l'issue de la traduction dans toutes les langues officielles. Pas d'utilisation des versions antérieures au niveau régional.
Délai imparti pour les avis régionaux	Quatre semaines à compter de l'envoi des documents aux assemblées régionales. Le parlement national peut entamer officiellement les débats dès le début du délai de huit semaines. Dans la pratique cependant, il reste attentif aux contributions susceptibles d'être reçues au cours du délai initial de quatre semaines accordé aux parlements régionaux.	Quatre semaines à compter du moment où les parlements régionaux reçoivent la proposition du parlement national. Ce délai est jugé insuffisant. Il n'y a pas de travail précoce sur la traduction espagnole, même si celle-ci est disponible à une date antérieure à Bruxelles.
Points de vue différents aux niveaux national et régional	Chaque rapporteur (<i>Ponente</i>) compétent étudie les positions exprimées par le national régional.	La décision finale est prise au niveau national. Les parlements régionaux ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle. Il n'existe pas de procédure spécifique pour

		arriver à une position commune - voir l'article 6.3 de la loi 24/2009.
Suivi/retour du parlement national	Publication au Journal officiel. Il n'existe aucun mécanisme spécifique de retour d'informations.	Aucune information, mais il est possible de consulter le Journal officiel.
Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?	L'échange d'informations et de bonnes pratiques est extrêmement important.	Oui, extrêmement important. À l'heure actuelle, la Conférence des assemblées législatives régionales européennes, la Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs et la COPREPA constituent déjà des mécanismes développés, mais ces systèmes doivent être mieux mis en œuvre et utilisés. Le site http://www.calrenet.eu/2011/Home.html constitue un moyen de coopération.

2.3. États régionalisés asymétriques

2.3.1. Finland

Cadre général

La Finlande possède un parlement unicaméral composé de 200 membres (*Eduskunta*⁴⁵). Les députés sont élus directement tous les quatre ans au scrutin secret, selon un système de représentation proportionnelle basée sur des circonscriptions. Une réforme importante de la Constitution finlandaise est entrée en vigueur le 1er mars 2000. La nouvelle Constitution de Finlande a renforcé le rôle du Parlement en tant qu'organe suprême de l'État (le Premier ministre, par exemple, est élu par le Parlement). Le président du parlement, élu parmi les députés, dirige l'activité du parlement avec le Conseil du président.

La Finlande possède une entité géographique, les îles Åland, dont l'autonomie est reconnue par la Constitution et sur le plan international depuis 1921. Les îles Åland possèdent leur propre parlement (*Ålands Lagting*⁴⁶) et leur propre gouvernement (*Ålands Landskapsregering*). Le parlement des îles Åland possède une compétence exclusive, qui ne découle pas d'une délégation de compétence par le parlement ou le gouvernement finlandais. Le parlement des îles Åland compte 30 sièges. Ses membres sont élus directement tous les quatre ans au scrutin secret.

La subsidiarité figure parmi les aspects des propositions européennes que les commissions de l'Eduskunta examinent régulièrement depuis 1995, notamment via le système de contrôle parlementaire des questions européennes mis en place au moment de l'adhésion de la Finlande à l'UE. Pour ce contrôle, l'Eduskunta a délégué ses pouvoirs à la Grande commission (*Suuri valiokunta, Stora utskottet*)⁴⁷. Celle-ci fait office de commission des affaires européennes du parlement. Sa tâche la plus importante est de faire en sorte que le parlement national ait son mot à dire dans la prise de décision au niveau de l'UE. Elle doit garantir un contrôle parlementaire effectif à cet égard, surtout lorsqu'il s'agit de définir la position de la Finlande dans des dossiers qui doivent être traités au sein du Conseil de l'Union européenne au nom de l'Eduskunta dans son ensemble. Certains spécialistes soulignent que la Finlande promeut son modèle de contrôle vis-à-vis de ses partenaires européens, ce qui a inspiré les parlements

⁴⁵ <http://web.eduskunta.fi>. Le parlement est appelé "Riksdagen".

⁴⁶ <http://www.lagtinget.aland.fi/>

⁴⁷ À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne de sécurité et de défense, qui ont été déléguées à la commission des affaires étrangères.

de plusieurs nouveaux États membres dans la création de leur propre système de contrôle européen⁴⁸.

En ce qui concerne le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, une "Commission d'évaluation des procédures d'examen de l'UE" ad hoc a été désignée par le Conseil du président du parlement finlandais en novembre 2003 afin d'évaluer l'incidence du traité constitutionnel de l'UE sur le système d'examen des affaires européennes. Cette commission a adopté ses conclusions et les a soumises au Conseil du président le 18 février 2005.

En ce qui concerne la consultation des assemblées législatives régionales en matière de subsidiarité dans le cadre de l'EWS, la Finlande s'est préparée également et a impliqué le parlement des îles Åland dans ces préparations⁴⁹.

On notera également que le député représentant les îles Åland peut également participer aux réunions de la Grande commission. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et des dispositions relatives à l'EWS, le parlement régional a adopté un amendement à la loi sur l'autonomie des îles Åland. Pour que cet amendement puisse entrer en vigueur, il faut à présent que le parlement finlandais adopte une décision identique. La décision finale sera avalisée par le nouveau parlement après les élections prévues pour avril 2011.

Jusqu'à présent, ni le parlement finlandais, ni le parlement des îles Åland n'ont pris d'initiatives dans le cadre des procédures de l'EWS. Ils utilisent la procédure habituelle d'examen des questions européennes, une procédure qui a déjà débouché sur l'adoption de quelque 200 positions en 2010.

Procédures suivies aux niveaux national et régional

Procédures d'examen de la subsidiarité

Le parlement finlandais

Dans son rapport⁵⁰ de 2005, la "Commission d'évaluation des procédures d'examen de l'UE" a conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier les règles régissant la participation de l'Eduskunta à la formulation de la politique finlandaise sur les affaires européennes. Néanmoins, selon ce rapport, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité nécessiterait la création d'une

⁴⁸ Voir Philipp Kiiver, "European scrutiny in a comparative perspective", p. 50. Disponible au format électronique à l'adresse: <http://ssrn.Commission/abstract=1426078>.

⁴⁹ Le parlement d'Åland a fait une déclaration à la commission ad hoc dans l'exécution de son mandat.

⁵⁰ "Améliorer le contrôle européen", rapport de la commission d'évaluation des procédures d'examen de l'UE, EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 4/2005.

procédure permettant à l'Eduskunta, s'il le souhaite, de soulever une objection pour des raisons de subsidiarité. La commission ad hoc a jugé qu'il serait indiqué de confier le contrôle de la subsidiarité à la Grande commission, et soumis un projet de proposition pour modifier à cet effet le règlement de l'Eduskunta. La nécessité d'un amendement constitutionnel n'a toutefois pas été envisagée. La commission ad hoc a également souligné qu'il serait conforme au système finlandais que la Grande commission continue ses consultations avec le gouvernement sur les questions de subsidiarité. Dans l'ensemble, la subsidiarité va rester l'un des éléments du processus habituel d'examen des "questions U" (propositions législatives européennes relevant des compétences traditionnelles de l'Eduskunta) et des "questions E" (autres propositions européennes⁵¹).

En ce qui concerne le parlement des îles Åland, la commission ad hoc a proposé d'intégrer l'audience du parlement des îles Åland sur la subsidiarité au mécanisme de subsidiarité de la Grande commission. Elle précise néanmoins qu'il faudra développer les systèmes d'information de l'Eduskunta afin de pouvoir communiquer les informations en même temps au parlement régional d'Åland et à l'Eduskunta⁵². Elle conclut donc qu'il convient de modifier le règlement.

À la suite des conclusions de la commission ad hoc, le parlement finlandais a institué une procédure permettant de diriger les travaux dans le cadre de l'EWS, comme le précisent le règlement du parlement et le règlement de la Grande commission du parlement, modifié le 1er décembre 2009. Cette procédure a été instituée en concertation avec le parlement d'Åland.

On peut résumer comme suit les procédures d'examen de la subsidiarité au sein du parlement finlandais:

Le secrétariat de l'UE transmet les propositions législatives européennes soumises à l'EWS par voie électronique aux membres de la Grande commission (c'est-à-dire la commission chargée des affaires européennes), à la commission sectorielle concernée (par ex. la commission du travail dans le cas d'une législation relative au travail) et au parlement des îles Åland. Chacun de ces destinataires peut proposer que la Grande commission examine la proposition du point de vue de sa conformité au principe de subsidiarité.

Si cette proposition émane des membres de la Grande commission ou d'une commission sectorielle, la Grande commission prend la décision de procéder ou

⁵¹ Il peut s'agir de propositions législatives dont l'importance n'est pas suffisante pour entraîner une obligation de contrôle parlementaire, ou encore de propositions non législatives.

⁵² Voir le rapport de 2005 susmentionné, pp. 7 et 8.

non à cet examen. Si la proposition émane du parlement des îles Åland, l'examen est obligatoire.

Si cet examen est effectué, le résultat final en est un rapport à la séance plénière du Parlement européen. Si ce rapport conclut à une violation du principe de subsidiarité, il inclut un projet d'avis motivé adressé aux institutions européennes. Si le rapport ne constate pas d'infraction au principe de subsidiarité, il est malgré tout transmis aux institutions de l'Union européenne. La décision finale revient au parlement siégeant en plénière.

Dans tous les cas, toute contribution du parlement des îles Åland est reprise verbatim dans la documentation transmise aux institutions de l'Union européenne.

Le parlement finlandais souligne cependant que toutes les propositions européennes d'une certaine importance sont soumises à la procédure habituelle de contrôle parlementaire, ce qui donne au parlement national un pouvoir nettement plus important que la procédure EWS en tant que telle. Il faut donc s'attendre à ce que la procédure EWS ne soit presque jamais utilisée.

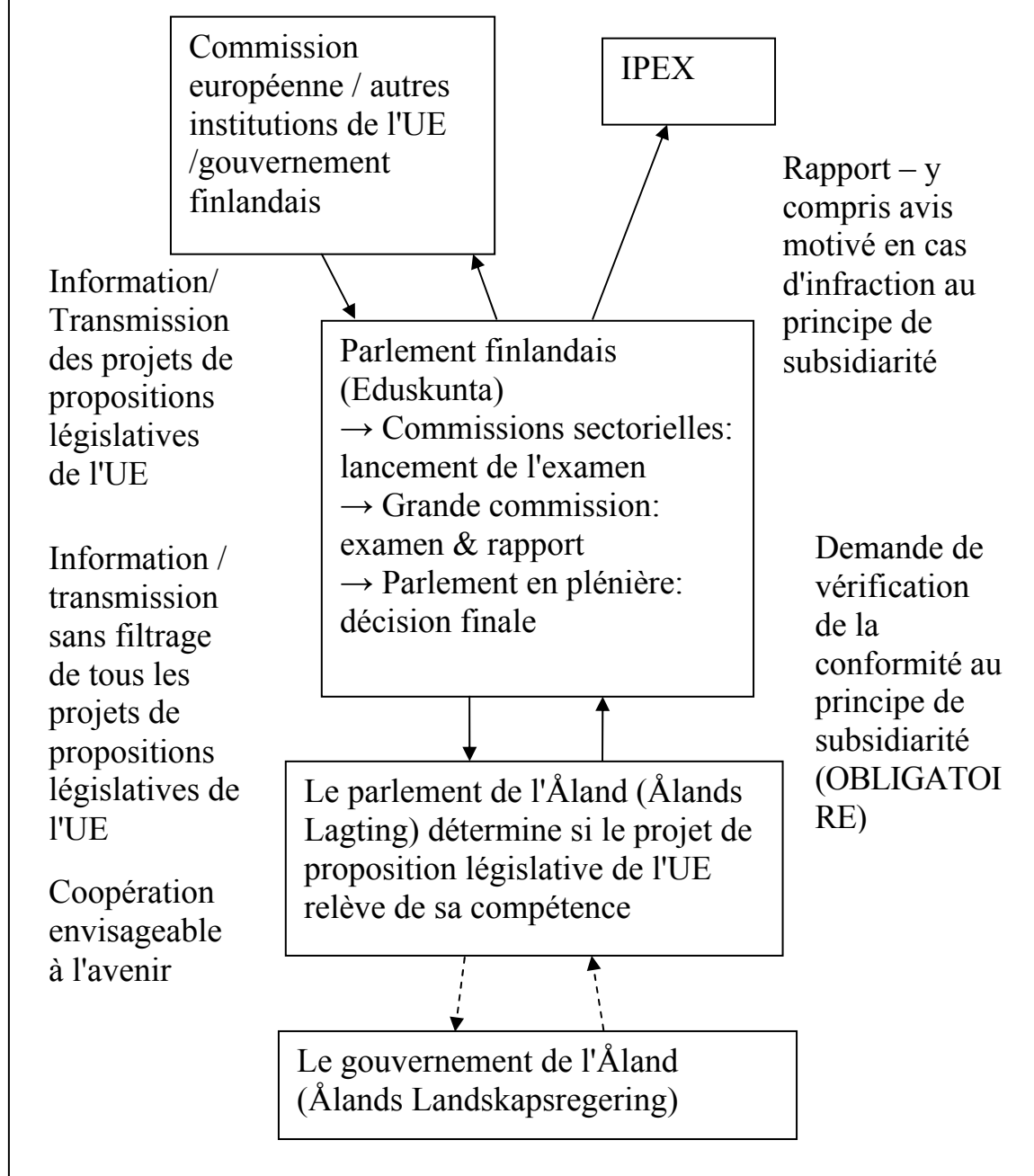
Le parlement d'Åland

Le parlement d'Åland n'a pas encore institué de procédure pour les travaux à mener dans le cadre de l'EWS. Cette procédure devrait être créée après les élections d'avril 2011 pour le renouvellement du parlement national. Jusqu'à présent, la seule procédure définie est celle qui concerne la réception de documents.

Le parlement d'Åland n'a pas non plus institué un mécanisme de coordination avec le gouvernement régional, même s'il considère qu'un tel mécanisme pourrait compenser le manque de ressources. Il n'a pas non plus créé de procédure spécifique de communication avec les institutions de l'Union européenne dans le cadre de l'EWS.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de contribution régionale à l'analyse parlementaire de la subsidiarité au niveau national dans le cadre de l'EWS. Il n'y a pas non plus de données disponibles concernant les analyses de la subsidiarité effectuées précédemment ou actuellement par le parlement d'Åland dans le cadre de l'EWS.

Procédures d'examen de la subsidiarité étape par étape en Finlande:



Procédures de filtrage

La Finlande ne filtre pas les projets d'actes législatifs de l'Union européenne au niveau national, et toutes les propositions concernées par l'EWS sont transmises au parlement d'Åland. Il incombe à ce dernier de procéder à une évaluation initiale pour déterminer si la proposition concernée relève des compétences de la région. Dans l'affirmative, le parlement national garde toutefois la possibilité d'accepter ou de rejeter cette évaluation.

Jusqu'à présent, il n'existe aucune procédure de filtrage (et il n'est pas prévu d'un créer une) au niveau régional pour décider de la pertinence des projets d'actes législatifs européens pour l'Åland.

Ressources humaines et renforcement des capacités

Les effectifs du secrétariat de la Grande commission de l'Eduskunta se composent de deux juristes⁵³ et de quatre employés administratifs. Chacune des 15 commissions sectorielles compte entre un et trois juristes dans son secrétariat (dont au moins un possédant des qualifications en droit européen). Après 15 ans d'expérience dans l'examen des propositions européennes (y compris leur conformité au principe de subsidiarité), le parlement finlandais a acquis une réelle expertise en la matière. Il estime que l'EWS n'apporte aucun élément nouveau important, et qu'aucune formation particulière n'est donc nécessaire.

Pour se préparer aux nouvelles dispositions de l'EWS, le personnel du parlement d'Åland, en concertation avec le personnel du parlement finlandais, a organisé une procédure de réception des projets de propositions européennes. Il n'y a pas eu d'autres préparatifs à ce stade.

En ce qui concerne l'expertise présente au niveau régional, le parlement d'Åland précise que les membres de son personnel qui travaillent sur les questions de subsidiarité sont des juristes. Il note également que, selon la procédure mise en œuvre, cette procédure peut représenter une lourde charge. Le parlement d'Åland a fait remarquer que ses effectifs sont très limités par comparaison avec le parlement national, et qu'il n'existe pas de volonté politique d'engager du personnel supplémentaire pour les nouvelles tâches de l'EWS. Le manque de ressources humaines sera donc un problème s'il existe une volonté politique de traiter individuellement tous les projets de propositions de l'UE, ou un grand nombre de ces propositions.

Le parlement d'Åland a répondu par l'affirmative à la question de savoir s'il faudrait que les commissions des parlements régionaux chargées des affaires européennes jouent un rôle plus important. Il considère en effet qu'à l'heure actuelle, son point de vue concernant les propositions législatives européennes ne fait aucune différence.

⁵³ L'un spécialisé en droit européen, l'autre en droit constitutionnel.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

Selon le parlement, la communication d'informations aux parlements nationaux d'autres États membres en plus de la publication sur le site Internet d'IPEX sera décidée au cas par cas, de même que toute coordination des travaux. Il est intéressant de rappeler ici l'une des déclarations de la commission ad hoc sur ce point précis: "La Grande commission devra se pencher sur les objections pour raison de subsidiarité soulevées par d'autres parlements nationaux. La Grande commission peut également demander à d'autres parlements nationaux d'appuyer ses objections. La commission estime que ces situations ne nécessitent pas de règles particulières; la Grande commission peut agir selon son propre jugement et en fonction de l'évolution des pratiques⁵⁴".

Le parlement d'Åland n'a pas institué de mécanismes d'information ni de coordination avec les parlements régionaux d'autres États membres dans le cadre de l'EWS, mais il souligne que de tels mécanismes pourraient être créés ultérieurement si le besoin s'en fait sentir. Le parlement d'Åland précise pourtant qu'il collabore avec la CALRE et la REGLEG. Son président participe aux réunions de la CALRE et le gouvernement d'Åland participe aux réunions de la REGLEG.

Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité

Le parlement finlandais estime que ses procédures d'examen de la subsidiarité sont suffisamment transparentes et accessibles au public, y compris en ce qui concerne l'accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité. Il estime également que ces résultats auront une visibilité suffisante vis-à-vis des institutions de l'Union européenne et des parlements nationaux d'autres États membres du point de vue des procédures institutionnelles. Il souligne que, sur la base de l'expérience accumulée jusqu'à présent, on peut se demander quelle a été la visibilité des parlements ayant contribué à l'EWS, puisque cette visibilité pourrait refléter l'importance de la question.

D'après le parlement d'Åland, il est trop tôt pour avoir un avis sur la transparence et l'accessibilité des résultats de l'analyse de la subsidiarité effectuée au niveau régional, puisque les détails du processus n'ont pas encore été décidés. Les informations relatives à l'avis du parlement d'Åland concernant la subsidiarité seront publiées sur le site Internet d'IPEX, puisque cet avis sera publié intégralement dans le rapport du parlement national.

⁵⁴ Voir le rapport de 2005 susmentionné, p. 36.

À l'heure actuelle, le parlement d'Åland ignore comment obtenir des informations concernant les procédures et décisions d'autres parlements régionaux. La visibilité vis-à-vis de ces derniers n'est donc pas assurée.

Coopération entre le parlement finlandais et le parlement d'Åland

Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne

En Finlande, les projets d'actes législatifs de l'UE sont envoyés à la boîte de courrier électronique désignée du parlement régional d'Åland en même temps qu'ils sont distribués au sein du parlement national. Ils sont généralement transmis au parlement régional d'Åland chaque jour ouvrable, dans un délai de quelques heures après leur réception par le parlement national. Le parlement d'Åland a confirmé que le parlement finlandais transmet ces documents dans des délais très courts, parfois le jour même, parfois quelques jours après les avoir reçus. Étant donné que les îles d'Åland sont une communauté autonome unilingue suédoise de Finlande, le parlement d'Åland reçoit les projets législatifs européens lorsque leur version suédoise est disponible.

Délai imparti pour communiquer l'avis régional

La Grande commission du parlement national a demandé à ce que toute contribution du parlement d'Åland soit reçue dans un délai de six semaines, ce qui laisse deux semaines pour les traiter. Ce délai peut toutefois être prolongé au cas par cas. Le parlement d'Åland juge le délai de six semaines à la fois trop court et approprié au vu du délai de huit semaines fixé par les protocoles n° 1 et 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Prise en considération de l'avis régional

Quand le parlement d'Åland envoie son avis motivé à la Grande commission de l'Eduskunta, cette dernière est tenue⁵⁵ de l'examiner mais n'est pas liée par ses conclusions. Cet avis lance donc la procédure d'examen de la subsidiarité décrite ci-dessus. Le rapport rédigé par la Grande commission, qui doit être examiné par le parlement siégeant en plénière, inclut une transcription verbatim des observations du parlement d'Åland. Si la plénière décide de ne pas adopter d'avis motivé, le rapport de la Grande commission est transmis malgré tout aux institutions européennes pour information.

⁵⁵ Si une commission de l'Eduskunta constate un problème de subsidiarité, la Grande commission est libre de l'examiner ou non. L'examen est par contre obligatoire si l'initiative émane de l'Åland.

Par ailleurs, si le parlement finlandais a connaissance des positions de la REGLEG et de la CALRE au moment d'effectuer son analyse de la subsidiarité, ces avis peuvent être joints aux données factuelles prises en considération.

Points de vue différents aux niveaux national et régional

La décision d'émettre un avis motivé est prise par le parlement national. Le parlement finlandais a cependant pris des mesures pour faire en sorte de communiquer le point de vue du parlement d'Åland aux institutions européennes. En effet, étant donné le droit d'initiative absolu du parlement d'Åland en matière de subsidiarité dans les domaines relevant de ses compétences, ses avis et arguments sont inclus verbatim dans l'avis motivé définitif adopté par le parlement - ou transmis aux institutions européennes en même temps que la documentation de procédure du parlement national si ce dernier décide de ne pas émettre d'avis motivé.

Suivi/retour du parlement national

Il est en principe supposé que le parlement d'Åland se tient informé des décisions du parlement national dans la mesure où les habitants d'Åland le jugent nécessaire. Tout est accessible en ligne. Le parlement d'Åland, quant à lui, précise que cet aspect n'a pas encore fait l'objet d'une décision.

Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?

Le parlement d'Åland souligne qu'il prend ses décisions de façon indépendante sur toutes les questions relevant de sa compétence. Le parlement d'Åland a souhaité pouvoir utiliser l'un des deux votes de la Finlande dans les cas où la législation proposée relève de ses compétences régionales, mais ce souhait ne lui a pas été accordé. Par conséquent, selon le parlement d'Åland, la procédure d'examen de la subsidiarité en Finlande ne garantit pas la prise en considération de son avis par le parlement national lors du vote.

Tableau synoptique: l'application du système d'alerte précoce en Finlande

	Niveau national	Niveau régional
Procédures suivies par le parlement national et les parlements régionaux		
Procédures d'examen de la subsidiarité	Même si une procédure spécifique a été mise en place dans le cadre de l'EWS, cette procédure pourrait ne pas être utilisée étant donné la procédure efficace de contrôle parlementaire pour les affaires européennes déjà appliquée en Finlande.	Pas encore de procédure de subsidiarité instituée.
Procédures de filtrage	Pas de filtrage	Pas de filtrage
Ressources humaines et renforcement des capacités	Effectifs adéquats pour les procédures existantes d'examen des dossiers européens. Le personnel existant peut facilement assumer les tâches relatives à l'EWS.	Effectifs très limités, le manque de ressources humaines sera un problème si un grand nombre de projets d'actes législatifs européens sont reçus et doivent être examinés.
Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux	Ad hoc	Non
Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité	Suffisamment transparents et accessibles pour le public et les institutions européennes.	Trop tôt pour définir une position à ce sujet. Toute contribution apportée au parlement national apparaîtra sur le site IPEX.
Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux		
Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne	Oui, ils sont transmis par voie électronique dès leur réception.	Oui, ils sont transmis par voie électronique peu après leur réception au niveau national.
Délai imparti pour exprimer l'avis régional	Six semaines, possibilité de prolongation	Le délai de six semaines est jugé court mais approprié au regard du

		délai de huit semaines de l'EWS.
Prise en considération de l'avis régional	Quand le parlement d'Åland envoie ses observations à la Grande commission du parlement finlandais, ce dernier doit les examiner mais n'est pas lié par elles. Dans tous les cas, le parlement finlandais transmet l'avis du parlement d'Åland aux institutions européennes.	Selon le parlement d'Åland, la procédure d'examen de la subsidiarité en Finlande ne garantit pas la prise en considération de son avis par le parlement national lors du vote.
Points de vue différents aux niveaux national et régional	La décision d'émettre un avis motivé est prise par le parlement national. Le parlement national a cependant pris des mesures pour faire en sorte de communiquer le point de vue du parlement d'Åland aux institutions européennes.	Lorsqu'une question de subsidiarité relève des compétences du parlement d'Åland, ses avis et arguments sont inclus verbatim dans l'avis motivé définitif adopté par le parlement - ou transmis aux institutions européennes en même temps que la documentation de procédure du parlement national si ce dernier décide de ne pas émettre d'avis motivé.
Suivi/retour du parlement national	Non, le parlement d'Åland doit se tenir informé des décisions du parlement national.	Encore à décider.
Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?	La coopération avec le parlement d'Åland est toujours bienvenue, mais l'analyse de subsidiarité sera probablement peu fréquente.	Selon le parlement d'Åland, la procédure d'examen de la subsidiarité en Finlande ne garantit pas la prise en considération de son avis par le parlement national lors du vote.

2.3.2. Portugal

Cadre général

Le parlement national du Portugal (*Assembleia da República*) est un parlement unicaméral composé de 230 membres élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct et au scrutin secret. Du point de vue administratif, le Portugal se compose de trois régions administratives: le continent et les deux régions autonomes (*regiões autónomas*) des archipels des Açores et de Madère.

Le continent est divisé en 18 districts (*distritos*) dirigés chacun par un gouverneur désigné par le ministre de l'administration intérieure. Les archipels des Açores et de Madère possèdent un statut autonome garanti par la Constitution.

La Constitution portugaise et la loi 43/2006 du 25 août 2006, qui régit le travail de la commission des affaires européennes (CAE), donne au parlement portugais la base juridique nécessaire pour respecter le traité de Lisbonne lorsqu'il examine le respect du principe de subsidiarité: "lorsque l'avis écrit formel fait référence à un sujet relevant de la responsabilité des assemblées législatives des régions autonomes, ces assemblées sont consultées en temps utile" (article 3, paragraphe 3). Néanmoins, selon les réponses à notre questionnaire⁵⁶, cette loi pourrait être modifiée dans un avenir proche en vue d'intégrer certains des mécanismes instaurés par le traité de Lisbonne.

En janvier 2010, la CAE a créé une procédure spécifique pour le contrôle des initiatives européennes. Cette procédure définit quatre types d'examen au niveau national (décrits ci-dessous), mais ne prévoit aucune procédure spécifique pour le transfert d'initiatives au niveau régional.

Procédures suivies aux niveaux national/régional

Procédures d'examen de la subsidiarité

Le 20 janvier 2010, la CAE a révisé ses procédures d'examen parlementaire des initiatives afin de les adapter aux nouvelles dispositions du traité de Lisbonne en matière de contrôle de la subsidiarité. Elle a défini quatre types d'examen: examen renforcé, examen normal, examen urgent et autres procédures d'examen.

⁵⁶ Au moment de clôturer le présent rapport (20 décembre 2010), l'équipe de recherche a basé son travail sur les réponses provenant du niveau national, puisque les régions des Açores et de Madère n'ont pas envoyé de réponses au questionnaire.

L'examen renforcé est déclenché par le programme législatif et de travail de la Commission européenne: c'est alors que les commissions parlementaires indiquent leur intention (ou non) de soumettre certaines initiatives ou questions parlementaires à un examen renforcé. Si elle le décide, la CAE participe à un processus d'examen renforcé pour un maximum de six initiatives par an, qu'elle sélectionne parmi celles suggérées par les commissions parlementaires. À cette fin, la CAE, travaillant de concert avec les commissions parlementaires concernées, établit un programme de travail plus large qui comprend l'analyse du projet, une demande de clarification de la part du gouvernement, l'obtention d'informations des institutions européennes, l'échange d'informations avec les autres parlements nationaux, des auditions (avec le commissaire à l'origine du projet, la Présidence du Conseil et le député européen assurant le rôle de rapporteur), des audiences publiques, la collecte des points de vue des parties prenantes et la production d'études. Ce programme de travail doit prendre en considération la nécessité de respecter le délai de huit semaines pour se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité.

Dans le cadre de l'examen normal, la CAE reçoit des projets de propositions législatives de la part de la Commission, qui les distribue au jour le jour aux commissions parlementaires compétentes pour information ou pour avis. À chaque décision de rédiger un rapport sur une initiative législative, la commission parlementaire concernée doit informer la CAE et rédiger son rapport dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle la version portugaise de l'initiative est disponible. Ce rapport peut porter sur des questions de fond, de subsidiarité et de proportionnalité. Les conclusions doivent énoncer séparément chacune de ces questions. Le rapport est ensuite transmis à la CAE, qui dispose de deux semaines pour rédiger son propre avis écrit ou avis motivé. Lorsque les commissions parlementaires concernées décident de ne pas rédiger de rapport, la CAE peut décider de produire un avis écrit sans se baser sur un rapport.

L'examen d'urgence est lancé lorsque la CAE apprend (via IPEX, des rapports du représentant à Bruxelles, etc.) qu'une initiative législative de la Commission européenne suscite des doutes, au sein d'autres parlements nationaux, quant à sa conformité au principe de subsidiarité. La CAE peut alors lancer une procédure d'examen d'urgence. Dans de tels cas, la CAE se charge de rédiger l'avis. Si elle le juge utile, elle peut demander à la commission parlementaire compétente de s'exprimer sur l'initiative.

Enfin, en ce qui concerne les autres procédures d'examen, il peut arriver que la commission parlementaire concernée ou la CAE décide d'analyser une initiative (non législative ou envoyée par une institution autre que la Commission

européenne) en raison de sa pertinence, auquel cas la CAE définit un délai maximum.

Selon les réponses apportées à notre questionnaire, ces procédures ont été instituées sans consulter les assemblées régionales et ne reflètent aucune nouvelle obligation ni aucun compromis en matière de transfert des initiatives européennes aux assemblées régionales (sauf en ce qui concerne l'obligation susmentionnée au titre de l'article 3, paragraphe 3, de la loi 43/2006). La participation régionale pourrait également être envisagée pendant les audiences publiques organisées chaque année par la CAE pour discuter des priorités à définir en vue de l'examen renforcé.

Néanmoins, selon les réponses à notre questionnaire, l'adoption d'une procédure formelle avec la participation des parlements régionaux pourrait être envisagée dans un avenir proche.

La CAE joue un rôle clé dans l'organisation du processus d'examen. Elle est active au début du processus (lancement de la procédure), et à la fin (approbation des avis définitifs). Les autres commissions jouent un rôle essentiel au milieu du processus. Elles assurent en effet un monitoring sectoriel, et c'est à elles qu'il incombe de définir leur propre méthodologie pour gérer les propositions qui relèvent de leurs compétences. La CAE joue un rôle à ce stade uniquement si la commission spécialisée chargée de la question concernée décide de ne pas agir, ou lorsqu'il est envisagé d'inclure une proposition dans la liste des priorités de la CAE en vue d'une évaluation politique. Les deux rapporteurs (l'un travaillant pour la commission spécialisée, l'autre pour la CAE) peuvent travailler de concert dès le départ. En bout de course, c'est l'opinion du parlement siégeant en plénière qui prévaut - ou, en cas d'urgence, celle de la CAE.

Le parlement portugais reçoit des informations de la part du gouvernement portugais, ainsi que du Conseil et du Parlement européen, via des boîtes de courrier électronique dédiées. Outre ces instruments, le représentant permanent du parlement portugais à Bruxelles fait la liaison entre la CAE au Portugal et les institutions européennes à Bruxelles afin de mettre à jour toutes les informations pertinentes.

L'assemblée peut envoyer aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne un avis écrit formel et dûment motivé indiquant les raisons pour lesquelles un projet de texte législatif ou réglementaire de la Commission ne respecte pas le principe de subsidiarité. Même si le processus de monitoring implique aussi bien la plénière que les différentes commissions, la

CAE est la commission parlementaire permanente spécialisée dans les affaires européennes.

On peut résumer comme suit les procédures d'examen de la subsidiarité au sein du parlement portugais:

En vertu de la loi 43/2006 du 25 août 2006 et de la nouvelle procédure approuvée par la commission des affaires européennes en janvier 2010, la procédure d'examen au niveau national peut être divisée en quatre types de contrôle: examen renforcé, examen normal, examen urgent et autres procédures d'examen.

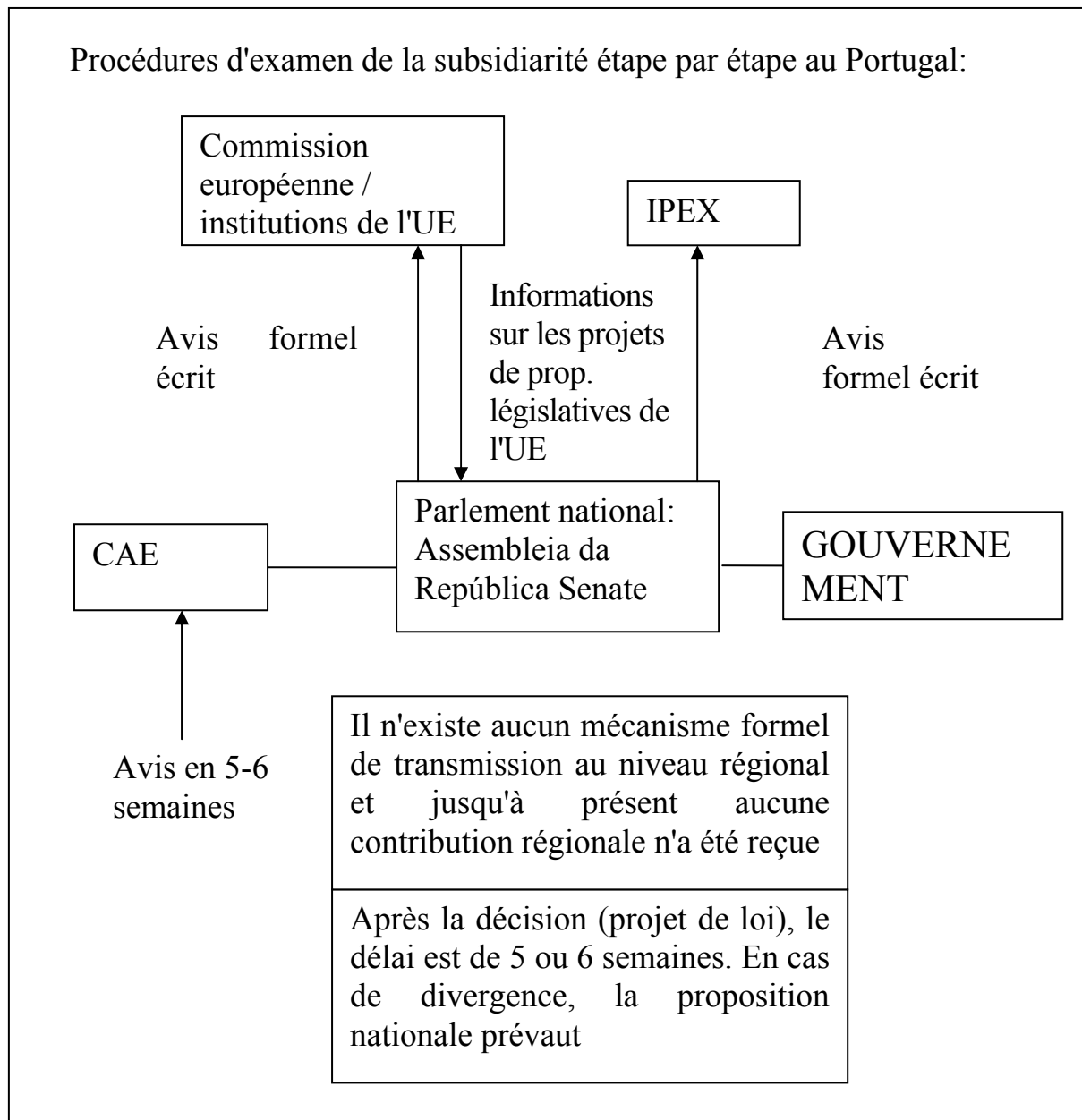
La CAE présélectionne les informations pertinentes pour le contrôle, par le parlement, du processus d'élaboration européen au niveau du gouvernement portugais, des institutions européennes et d'IPEX. Une liste hebdomadaire de tous les projets de propositions législatives européennes est communiquée aux commissions spécialisées pour leur permettre de lancer le processus d'examen éventuellement nécessaire par la préparation d'un rapport. Les initiatives jugées prioritaires sont sélectionnées conformément à la catégorisation du système décrit. La CAE peut ainsi procéder à l'examen sans dépendre des activités des commissions spécialisées.

Si la commission spécialisée décide de préparer un rapport, la CAE désigne également des rapporteurs qui attendront le rapport produit par la commission chargée du sujet concerné. Un avis écrit formel est préparé sur la base de ce rapport. Cet avis sert à formaliser la clôture du processus d'examen.

Si le processus d'examen aboutit à la décision d'émettre un avis formel quant au respect du principe de subsidiarité, la CAE peut soumettre un projet de résolution à la séance plénière. Cette proposition, après avoir été soumise au vote, est envoyée par le président de l'Assembleia da República aux présidents du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission européenne. La pratique parlementaire a privilégié avant tout le débat politique sur les grandes questions européennes et la bonne préparation du parlement portugais aux nouvelles dispositions du traité de Lisbonne en matière de subsidiarité.

Jusqu'à présent, et depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il n'y a eu aucune contribution régionale à l'analyse parlementaire de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Néanmoins, les deux assemblées législatives régionales portugaises ont été consultées au cours des négociations relatives au traité constitutionnel. En outre, depuis l'"initiative Barroso" (2006), le parlement portugais a demandé l'avis de ces assemblées sur des sujets

spécifiques (et lorsque le député rapporteur était originaire de l'une des deux régions autonomes, il a généralement consulté ces assemblées).



Procédures de filtrage

Pour filtrer les actes législatifs afin de décider s'il convient de les soumettre aux parlements régionaux, la Constitution de la République portugaise et le règlement du parlement portugais disposent que lorsqu'un sujet présente de l'intérêt pour les deux régions autonomes (Açores et Madère) et qu'il relève de sa compétence exclusive, il convient de demander l'avis des assemblées législatives régionales. En outre, en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, la loi 43/2006 dispose que "lorsque l'avis formel écrit porte sur un

sujet qui relève de la responsabilité des assemblées législatives des régions autonomes, lesdites assemblées sont consultées en temps utile⁵⁷. Dans un avenir proche, une procédure formelle avec la participation des parlements régionaux pourrait être instituée. La procédure actuelle, cependant, ne prévoit aucune consultation.

Ressources humaines et renforcement des capacités

Les principaux défis à prendre en considération sont principalement la volonté politique et les contraintes de temps.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

Normalement, la coopération avec d'autres parlements nationaux est gérée via IPEX et la représentation permanente à Bruxelles. Les informations sont généralement publiées sur IPEX mais, dans certains cas spéciaux, par exemple lorsque les parlements nationaux d'autres États membres ont demandé l'avis du Portugal sur un point particulier, la CAE informe également les parlements nationaux des aspects concrets de cet avis et/ou leur communique des informations supplémentaires. Le parlement portugais utilise principalement le réseau des représentants permanents des parlements nationaux à Bruxelles pour échanger des informations sur les premières phases de la procédure d'examen, surtout dans les cas où certains parlements nationaux ont exprimé des doutes quant à la conformité d'une initiative de l'Union européenne avec le principe de subsidiarité. Pour échanger des informations relatives aux avis écrits ou aux avis motivés définitifs, il utilise également le courrier électronique dans le cadre du réseau des correspondants d'IPEX. En ce qui concerne le niveau politique, les députés portugais participent aux réunions interparlementaires (organisées par la Présidence ou par le PE, comme la Conférence des présidents, la COSAC, etc.) afin d'échanger des points de vue sur les préoccupations communes et de coordonner, dans la mesure du possible, une approche commune vis-à-vis d'une question spécifique.

Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité

À l'heure actuelle, les avis publiés par le parlement portugais sont publiés au Journal officiel de l'Assembleia da República et sur le site Internet de l'IPEX, avec un bref résumé en anglais. Le parlement portugais compte également établir, dans le courant de cette année, une base de données en ligne sur l'intranet décrivant ses activités en matière d'examen des initiatives

⁵⁷ Article 3, paragraphe 3.

européennes. Dans ce contexte, le parlement national estime donc que ces actions sont tout à fait satisfaisantes du point de vue de la transparence et de l'accessibilité au public.

Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux

Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne

À l'exception des cas impliquant les compétences régionales, il n'existe aucun mécanisme spécifique de transmission des actes législatifs de l'Union européenne aux parlements régionaux. Lorsque les intérêts des parlements régionaux sont en jeu, les actes doivent leur être envoyés en moins d'une semaine. On notera également que la commission des affaires européennes peut aussi organiser des audiences publiques avec les assemblées législatives des régions autonomes des Açores et de Madère, selon le sujet concerné.

Délai imparti pour communiquer les avis régionaux

Le cas échéant, le délai sera fixé entre cinq et six semaines dans le cadre de la procédure d'examen normale.

Prise en considération des avis régionaux

Il n'existe actuellement aucun mécanisme au niveau national pour coordonner le travail des parlements régionaux lorsque des actes législatifs de l'Union européenne touchent leurs intérêts. Cependant, d'après l'avis du parlement national, les outils actuels permettent d'instaurer une coordination de ce type si nécessaire.

Dans ses réponses, le parlement portugais confirme qu'il est prêt à prendre en considération la perspective des parlements régionaux et les préoccupations exprimées dans leur analyse de la subsidiarité. Lorsque le parlement national reçoit l'avis d'un parlement régional, cet avis doit être analysé par le rapporteur de la CAE en même temps que le rapport de la commission concernée. Un avis écrit/motivé unique est alors rédigé, et cet avis doit prendre en considération les deux documents (l'avis du parlement régional et le rapport de la commission concernée), qui seront joints à l'avis final de la CAE.

Le parlement portugais n'examine généralement pas les positions de la REGLEG et/ou de la CALRE, mais il peut le faire dans certains cas, lorsque le sujet concerné touche à ses compétences (les articles 164 et 165 de la

Constitution portugaise⁵⁸ fixent les responsabilités législatives exclusives et partiellement exclusives). Ce fut notamment le cas avec la communication de la CE intitulée "Les régions ultrapériphériques: un atout pour l'Europe"⁵⁹.

Points de vue différents aux niveaux national et régional

Dans de tels cas (qui ne se sont pas présentés jusqu'à présent), les réponses au questionnaire indiquent que les points de vue divergents aux niveaux national et régional doivent être mentionnés dans la position finale, mais que celle-ci doit être celle du parlement national.

Suivi/retour du parlement national

Lorsque les parlements nationaux sont impliqués dans une procédure d'examen, la CAE les informe de son avis définitif concernant la conformité d'une proposition législative de l'UE au principe de subsidiarité.

Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?

Pour enrichir le mécanisme d'alerte précoce au lieu de l'entraver, les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs et leurs parlements nationaux respectifs doivent envisager une coopération plus étroite dans le cadre de l'analyse de la subsidiarité dans les dossiers touchant aux pouvoirs et/ou aux intérêts politiques de ces régions.

⁵⁸ Septième révision de la Constitution de la République portugaise, 2005.

⁵⁹ COM/2008/0642.

Tableau synoptique: l'application du système d'alerte précoce au Portugal

	Niveau national	Niveau régional
Procédures suivies par le parlement national et les parlements régionaux		
Procédures d'examen de la subsidiarité	<p>Loi 43/2006: base juridique pour la mise en pratique du traité de Lisbonne.</p> <p>Cette loi peut être modifiée en vue d'intégrer certains des mécanismes instaurés par le traité de Lisbonne.</p> <p>La CAE, la commission des affaires européennes, est chargée de contrôler le processus d'examen de la subsidiarité et de produire l'avis écrit. Quatre nouvelles procédures d'examen sont en place depuis janvier 2010.</p>	
Procédures de filtrage	<p>Dispositions de la Constitution portugaise, article 3, paragraphe 3, de la loi 43/2006 et règlement du parlement: lorsqu'un avis écrit formel fait référence à un sujet relevant de la responsabilité des assemblées législatives des régions autonomes (Açores et Madère) et de leurs compétences exclusives, il convient de demander l'avis des assemblées législatives régionales.</p> <p>Loi 43/2006. La décision de filtrage est prise au niveau de la CAE.</p>	
Ressources humaines et renforcement des capacités	Les principaux défis sont la volonté politique et les contraintes de temps.	-
Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux	IPEX, représentation permanente à Bruxelles, réunions interparlementaires telles que COSAC, COFACC, JPM, JCM, Conférence des présidents.	-

	La CAE informe également certains parlements nationaux des aspects concrets de l'avis et/ou leur communique des informations supplémentaires. Participation à des réunions interparlementaires.	
Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité	Journal officiel et publication sur le site d'IPEX. Base de données intranet	-
Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux		
Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne	Aucun mécanisme envisagé jusqu'à présent.	-
Délai imparti pour communiquer les avis régionaux	En cas de consultation à l'avenir (le cas ne s'est pas encore présenté), le délai sera de 5 à 6 semaines.	-
Prise en considération des avis régionaux	Ne s'est pas encore produit, mais l'avis régional devrait être analysé par le rapporteur de la CAE et pris en considération dans la préparation de l'avis écrit motivé.	-
Points de vue différents aux niveaux national et régional	Aucun mécanisme spécifique, mais les réponses au questionnaire indiquent que cette divergence devrait être mentionnée dans la position finale.	-
Suivi/retour du parlement national	La CAE doit informer les parlements régionaux de l'avis final.	-
Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?	Oui, il convient d'enrichir le mécanisme d'alerte précoce et non de lui faire entrave.	-

2.3.3. Royaume-Uni

Cadre général

Le parlement national du Royaume-Uni se compose du souverain, de la Chambre des Communes (chambre basse) et de la Chambre des Lords (chambre haute). La Chambre des Communes se compose de 650 députés élus au scrutin majoritaire à un tour basé sur des circonscriptions électorales (constituencies). Les députés sont élus pour une période de cinq ans au maximum à compter de l'élection. La Chambre des Lords compte actuellement 744 membres, mais ce nombre n'est pas fixe. Contrairement aux Communes, les Lords ne sont pas élus par la population. La plupart sont désignés par la Reine (pairs à vie) ou y siègent en vertu de leur fonction ecclésiastique (archevêques et évêques). Après la réforme de la Chambre des Lords de 1999, qui a mis fin au droit des pairs héréditaires de siéger et de voter à la Chambre, les pairs héréditaires traditionnels restants ont été élus en interne (pairs héréditaires élus)⁶⁰. La Chambre des Communes était nettement moins puissante à l'origine que la Chambre des Lords mais ses pouvoirs législatifs dépassent désormais largement ceux des Lords.

Le Royaume-Uni compte également trois législatures décentralisées: le Parlement écossais, l'Assemblée nationale du Pays de Galles et l'Assemblée d'Irlande du Nord. Toutes trois possèdent des compétences législatives, mais la portée de ces compétences varie d'une assemblée à l'autre.

Les parlements et assemblées aux niveaux national et régional ont commencé les préparatifs en vue de la mise en œuvre pratique du mécanisme d'alerte précoce. La révision et l'adaptation de leurs règlements font encore l'objet de discussions, tout comme le développement éventuel d'une coordination/coopération entre les législatures décentralisées elles-mêmes et entre ces dernières et le parlement britannique.

Procédures suivies aux niveaux national et régional

Procédures d'examen de la subsidiarité

La Chambre des Lords et la Chambre des Communes du parlement national britannique ont institué des procédures parallèles pour le contrôle de la subsidiarité dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce, et elles travaillent indépendamment l'une de l'autre.

⁶⁰ Voir <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/>.

La Chambre des Communes (CdC)

En janvier 2009, la commission d'examen des affaires européennes a publié un premier rapport spécial intitulé *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty* (La subsidiarité, les parlements nationaux et le traité de Lisbonne). Ce rapport explique que "lorsque nous avons des inquiétudes, nous les portons à l'attention du gouvernement. Lorsque celui-ci partage notre analyse, les ministres relaient nos préoccupations auprès de la Commission et des autres États membres. Une fois encore nous ne voyons aucune raison d'attendre un changement dans ce domaine". Ce rapport ajoute également: "Nous attendons de la Commission qu'elle écoute les points de vue des parlements nationaux même si le nombre d'avis n'atteint pas les niveaux fixés pour les cartons jaunes et oranges"⁶¹. Avec l'adoption de son premier rapport spécial, la CdC a également avalisé⁶² les propositions de la Commission spéciale sur la modernisation de la CdC⁶³ concernant les propositions de mise en œuvre pratique du mécanisme d'alerte précoce faites dans son rapport de mars 2005 et précisant que⁶⁴:

"Nous recommandons de confier à la commission d'examen des affaires européennes la responsabilité d'identifier les propositions qui risquent d'enfreindre le principe de subsidiarité. Le système devrait fonctionner comme suit:

- a) La commission décide qu'une proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité et indique les raisons de cette décision dans un rapport.
- b) Le président, ou un autre membre de la commission agissant au nom de celle-ci, dépose une motion de résolution dans la Section C des affaires futures selon laquelle "cette Chambre estime que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité pour les raisons indiquées dans le [premier] rapport de la commission d'examen des affaires européennes".
- c) Entre cinq et huit jours de séance après la notification du dépôt de la motion, le gouvernement met celle-ci à l'ordre du jour.
- d) Les questions relatives à la motion et à ses amendements éventuels sont soumises à la Chambre.

⁶¹ Premier rapport spécial, voir paragraphe 37.

⁶² Premier rapport spécial, voir paragraphe 45: "Nous ne voyons aucune raison de nous écarter des recommandations de la commission en tant que base de réflexion sur la façon dont la Chambre devrait appliquer les dispositions en matière de subsidiarité, si celles-ci sont un jour mises en œuvre".

⁶³ La commission spéciale sur la modernisation de la Chambre des Communes a été désignée par la Chambre des Communes pour étudier la façon de moderniser les pratiques et procédures de la Chambre.

⁶⁴ Commission spéciale sur la modernisation de la Chambre des Communes concernant l'examen des affaires européennes, Deuxième rapport de la session 2004-2005, Volume I, HC 465-1, publié le 22 mars 2005, paragraphe 119.

e) Si la motion est approuvée, le président transmet le texte de la résolution, accompagné d'une copie du rapport de la commission d'examen des affaires européennes, à l'institution européenne concernée".

La commission d'examen des affaires européennes "considère toutefois que, si aucun débat n'est prévu, le président ou membre désigné de la commission d'examen des affaires européennes doit décrire les motifs de l'avis dans une brève allocution à laquelle un ministre peut répondre au nom du gouvernement"⁶⁵. La commission d'examen des affaires européennes a également souligné que "les changements apportés aux définitions contenues dans le traité de Lisbonne nécessitent une refonte du règlement de la commission ainsi que de la résolution de réserve de contrôle de la Chambre. [Elle] examinera avec le gouvernement la nécessité d'une refonte pour rendre les textes plus clairs, plus simples et plus stricts"⁶⁶. Sur la base de ces considérations, la CdC n'a donc pas créé de procédure spécifique pour la mise en œuvre des dispositions du mécanisme d'alerte précoce. Elle continue de mener une analyse de la subsidiarité à travers sa procédure existante d'examen des affaires européennes, comme elle l'a fait pour les contrôles de la subsidiarité dans le cadre de la COSAC. C'est la commission d'examen des affaires européennes, désignée par l'ordre permanent n° 143, qui est chargée d'examiner tous les documents de l'Union européenne - et les actes législatifs ne sont pas les seuls actes concernés par le contrôle de la subsidiarité.

La Chambre des Lords (CdL)

En mars 2003, la commission de l'Union européenne de la CdL a publié un rapport⁶⁷ consacré aux propositions de protocoles concernant les parlements nationaux et la subsidiarité préparées par les groupes de travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Ce rapport a expliqué le concept de subsidiarité et examiné le rôle que les parlements nationaux pourraient jouer dans le contrôle de sa mise en œuvre. En avril 2005, la commission de l'Union européenne de la CdL a publié un rapport intitulé "Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU – The Constitution's subsidiarity early warning mechanism" [Renforcer le contrôle parlementaire national de l'UE – le système d'alerte précoce en matière de subsidiarité de la Constitution], examinant la façon dont

⁶⁵ Premier rapport spécial, voir paragraphe 45 in fine.

⁶⁶ Commission d'examen des affaires européennes – Sixième rapport sur les travaux de la commission en 2008-09: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmeuleg/267/26703.htm#note9>, voir en particulier le paragraphe 47.

⁶⁷Chambre des Lords, commission spéciale sur l'Union européenne, session 2002-02, 11e rapport, "The future of Europe: National parliaments and subsidiarity - The proposed protocols", <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/70/70.pdf>.

le mécanisme d'alerte précoce pourrait fonctionner en pratique dans la CdL⁶⁸. Le gouvernement britannique a publié une réaction écrite à ce rapport en juillet 2005⁶⁹.

Au terme de ses réflexions sur la façon d'adapter ses procédures aux dispositions du traité de Lisbonne, et en particulier à le mécanisme d'alerte précoce, la CdL a décidé d'adapter les procédures existantes de première lecture rapide et d'examen du parlement - applicables de façon générale à tous les types de documents de l'UE⁷⁰. Ces procédures resteront d'application sauf dans les cas où une préoccupation en matière de subsidiarité est exprimée. Au sein de la CdL, le contrôle de la subsidiarité est effectué par la commission de l'Union européenne ou par l'une de ses sous-commissions (par ex. la sous-commission "Loi et institutions"). Tout d'abord, le président de la commission de l'Union européenne parcourt les "exposés des motifs du gouvernement" (EM) et les documents connexes. Le but de cette première lecture rapide est de déterminer, pour chacun de ces documents, s'il doit être considéré comme non problématique ou examiné plus en détail par l'une des sous-commissions de la commission. Ces sous-commissions se réunissent en général une fois par semaine pendant les périodes de session de la Chambre, et examinent en détail les mérites des propositions⁷¹. Cette sous-commission examine ensuite la proposition de législation européenne. Cet examen comprend une évaluation du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dans ce contexte, une inquiétude concernant la subsidiarité peut être exprimée de différentes façons:

- à l'avance, lors de l'examen de la stratégie annuelle de politique de la Commission, de son Programme législatif et de travail annuel, etc.;
- au cours de la première lecture rapide;
- au cours de l'examen;
- par une alerte émanant d'un organe décentralisé, d'un autre parlement national ou d'une autre source extérieure.

Si une inquiétude est exprimée quant à la subsidiarité:

- le document concerné peut passer par une procédure de filtrage accélérée, si nécessaire avant l'exposé des motifs;

⁶⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/101/101.pdf>.

⁶⁹ Cette réponse a été publiée sous forme d'annexe à un rapport de suivi consacré à la subsidiarité et publié par la commission en novembre 2005:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/66/66.pdf>.

⁷⁰ Voir le document suivant: "How will the Lords EU Committee operate these new powers?" <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/use-new-powers.pdf>.

⁷¹ Examen parlementaire des documents de l'Union européenne, Orientations pour les départements, 20 avril 2009: <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>.

- le gouvernement peut être invité à produire rapidement un exposé des motifs sur la proposition concernée, y compris des observations sur le respect du principe de subsidiarité, ou un exposé des motifs partiel;
- les parlementaires et le personnel nécessaires peuvent, si nécessaire, travailler en dehors de la période de session.

On peut résumer comme suit les procédures d'examen de la subsidiarité au sein du parlement britannique:

Le gouvernement soumet un exposé des motifs (évaluation de la subsidiarité) dans un délai de dix jours ouvrables à compter du dépôt des actes législatifs européens / dans les plus brefs délais.

Chambre des Communes

La commission des affaires européennes détermine si une proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité et indique les raisons de cette décision dans un rapport. Le président, ou un autre membre de la commission agissant au nom de celle-ci, dépose une proposition de résolution selon laquelle "cette Chambre estime que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité pour les raisons indiquées dans le [premier] rapport de la commission d'examen des affaires européennes".

Entre cinq et huit jours de séance après la notification du dépôt de la proposition, le gouvernement met celle-ci à l'ordre du jour.

Les questions relatives à la proposition et à ses amendements éventuels sont soumises à la Chambre. Si la proposition est approuvée, le président transmet le texte de la résolution, accompagné d'une copie du rapport de la commission d'examen des affaires européennes, à l'institution européenne concernée.

Si aucun débat n'est organisé, le président ou membre désigné de la commission d'examen des affaires européennes doit motiver l'avis dans une brève allocution à laquelle un ministre peut répondre au nom du gouvernement.

Chambre des Lords

Dès l'arrivée de chaque document, le conseiller juridique détermine si les procédures s'appliquent ou non, et l'indique au moment où le document est présenté au filtrage.

Une commission/sous-commission constatant une infraction au principe de subsidiarité présente un projet de rapport intégrant un "avis motivé". Ce rapport

se limite à la question de la subsidiarité. Il indique s'il convient de garder le document en examen pour d'autres questions. Il porte un titre distinct et contient une introduction brève et formelle, facilement reconnaissable pour les institutions de l'Union européenne, suivie d'un texte explicatif. Il est en général plus court que les rapports habituels, et basé sur des données factuelles moins importantes – parfois uniquement sur l'exposé des motifs de la Commission et du gouvernement. Il n'est pas présenté "pour débat" ni "pour information". Selon les procédures adoptées par la Chambre, ces rapports doivent parfois être convenus et publiés à la hâte. Dans de tels cas, il faudra parfois recourir à la procédure prévue par le guide des ordres permanents 10.51: "En cas d'urgence, le président de la commission est autorisé à présenter le rapport d'une sous-commission à la Chambre au nom de la commission".

Réserve d'examen (pour les deux chambres)

La commission/sous-commission chargée de l'examen de la subsidiarité maintient la réserve d'examen jusqu'à la réception d'une réponse du gouvernement. Dans tous les cas, la commission/sous-commission peut décider de maintenir la réserve en attendant un examen plus approfondi portant sur d'autres aspects. Avant la fin de l'examen parlementaire, les ministres ne peuvent pas – sauf circonstances exceptionnelles – adopter une position formelle au Conseil vis-à-vis de la législation européenne concernée.

La CdC a indiqué son intention d'instituer une procédure de communication spécifique avec les institutions de l'UE dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Selon la CdL, les institutions de l'Union européenne ont manifesté leur souhait de recevoir les "avis motivés" dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce via des boîtes de courrier électronique dédiées.

Coopération entre les chambres

La CdC et la CdL ont indiqué leur intention de travailler indépendamment l'une de l'autre. Nous pouvons donc nous demander ce qu'il est advenu de la proposition de la commission spéciale sur la modernisation de la CdC, qui visait la création d'une nouvelle Grande commission conjointe: "Nous recommandons de créer une commission conjointe des deux Chambres afin d'examiner les questions relatives à l'Union européenne, selon l'approche proposée par le gouvernement dans son exposé des motifs. Cette commission sera baptisée "Commission parlementaire européenne"⁷². Dans son rapport "*Scrutiny of Subsidiarity: Follow-up report*" [Examen de la subsidiarité – rapport de suivi],

⁷² Chambre des Communes, 2e rapport, session 2004-05, HC (2004-05) 465 – paragraphes 61(4) et 62.

la CdL affirme que "[n]ous ne sommes pas d'accord avec la suggestion selon laquelle les deux Chambres doivent coordonner leur réponse dans des cas individuels. Chacune des chambres possède sa propre commission d'examen des affaires européennes, et chacune a le pouvoir de soumettre ou non un avis motivé, comme elle l'entend. Nous reconnaissons toutefois que, même si chacune des chambres a son propre vote, il sera souhaitable que les Lords travaille avec les Communes sur les questions de subsidiarité et, si possible, que les deux chambres se soutiennent mutuellement lorsqu'elles soumettent des avis motivés. Malgré cela, il est important de souligner que si les deux chambres arrivent à des conclusions différentes quant à la nécessité de présenter un carton jaune dans un cas donné, leurs votes ne doivent pas s'annuler mutuellement – c'est juste que nous ne ferons pas un pas supplémentaire vers le seuil à atteindre"⁷³. Le rapport susmentionné affirme également que "[l]'amélioration de la communication entre la CdC et la CdL contribuerait également à faire en sorte que les opinions des assemblées régionales soient présentées en temps utile et de façon efficace. Selon la LGA [*Local Government Association*, Association des gouvernements locaux], 'une coordination plus étroite entre les Communes et les Lords aiderait les gouvernements locaux à présenter ses arguments au parlement et à le conseiller de façon plus ciblée et efficace'⁷⁴.

Les trois législatures décentralisées

Le Parlement écossais et l'Assemblée nationale du Pays de Galles ont souligné le dialogue qui s'est poursuivi ces trois dernières années sur les questions de subsidiarité entre les présidents et les fonctionnaires des commissions britanniques des affaires européennes, dialogue qui comprend des échanges d'informations réguliers. L'Assemblée d'Irlande du Nord ajoute que son personnel a également participé à des discussions sur la meilleure façon, pour le parlement national, d'alerter les parlements/assemblées décentralisés au sujet des questions relatives à la subsidiarité.

Les approches des trois législatures décentralisées vont diverger à certains égards, et des procédures internes sont encore "en cours d'élaboration", mais elles sont en contact étroit en matière de monitoring de la subsidiarité.

Il n'existe pas de données concernant les analyses antérieures ou actuelles de la subsidiarité par l'un ou l'autre des parlements régionaux dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, puisqu'aucune inquiétude relative à la subsidiarité n'a en effet été exprimée à ce jour. La commission des affaires européennes et des relations extérieures du Parlement écossais a toutefois apporté des réponses

⁷³ Quinzième rapport de la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords, session 2005-2006, paragraphes 107 et 108.

⁷⁴ Quinzième rapport de la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords, session 2005-2006, paragraphe 203.

au parlement britannique dans le cadre des contrôles pilotes de la subsidiarité de la COSAC. Depuis l'entrée en vigueur du mécanisme d'alerte précoce, aucun avis motivé n'a été émis par le Royaume-Uni (Écosse, Pays de Galles). Néanmoins, l'Assemblée d'Irlande du Nord a fait remarquer que la commission des affaires européennes de la CdL avait émis une alerte de subsidiarité en octobre 2010. Cette alerte a été transmise à la commission statutaire concernée, au service juridique de l'Assemblée d'Irlande du Nord et au service "Recherche et documentation" de l'Assemblée d'Irlande du Nord, mais aucune mesure n'a finalement été prise.

Les trois législatures décentralisées d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord se préparent à adapter leurs règlements respectifs aux nouvelles dispositions du traité de Lisbonne concernant le mécanisme d'alerte précoce.

Au Parlement écossais, la commission des affaires européennes et des relations extérieures a recommandé de modifier les procédures d'examen des projets de propositions législatives de l'UE par le Parlement écossais, y compris la procédure en matière de subsidiarité. Ces recommandations nécessitent l'aval du parlement. Un débat a également eu lieu au parlement le 10 décembre. Le parlement a convenu d'adopter une stratégie européenne à l'échelle de l'ensemble du parlement et de lancer un processus pilote d'examen des propositions législatives européennes; cet accord prévoit également de rechercher un mécanisme "formel" avec les CdC/CdL pour la prise en considération des avis du Parlement écossais en matière de subsidiarité, plutôt que de se fier aux intentions exprimées dans les échanges de courriers récents. Ces modifications nécessiteront probablement une modification du règlement du parlement. Il faudra également envisager de conférer à la commission des affaires européennes et des relations extérieures des compétences "plénières" lui permettant, dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce et dans certaines circonstances, de soumettre des avis formels au parlement britannique au nom du Parlement écossais. En outre, les commissions des affaires européennes des Lords et des Communes ont convenu de recevoir et de refléter les préoccupations du Parlement écossais en matière de subsidiarité.

Au sein de l'Assemblée nationale du Pays de Galles, la commission des affaires européennes et extérieures est la principale responsable de l'examen des projets de propositions législatives européennes par l'Assemblée législative du Pays de Galles. Elle ne joue aucun rôle formel vis-à-vis des autres commissions de l'Assemblée, mais elle peut soumettre à leur attention les questions européennes présentant un intérêt pour le Pays de Galles. Le président de la commission des affaires européennes et extérieures a écrit au président de l'Assemblée nationale du Pays de Galles en lui demandant d'envisager des modifications au règlement de l'Assemblée qui entreront en vigueur pour la nouvelle Assemblée constituée après les élections de mai 2011. Dans ce cadre, il faudra envisager la possibilité

de conférer à la commission des affaires européennes et extérieures des compétences "plénières" lui permettant de soumettre des avis formels au parlement britannique au nom de l'Assemblée nationale du Pays de Galles.

Enfin, l'Assemblée d'Irlande du Nord ne possède pas de commission chargée des affaires européennes et n'a pas créé de commission chargée spécifiquement de l'analyse de la subsidiarité. Depuis plusieurs années, la commission pour l'Office du Premier ministre et du vice-Premier ministre réfléchit à la façon de traiter les questions de subsidiarité à la suite de la ratification du traité de Lisbonne. La commission a envisagé deux exercices pilotes en matière de subsidiarité, et elle a également examiné plusieurs études réalisées par le service de recherche et de documentation de l'Assemblée. À l'heure actuelle, si une alerte en matière de subsidiarité est reçue, elle est transmise au service de recherche et de documentation de l'Assemblée, à son service juridique et à la commission réglementaire concernée qui se charge de la traiter. La commission pour l'Office du Premier ministre et du vice-Premier ministre fait office de boîte aux lettres: elle reçoit les notifications d'alertes, les délais, etc. Le groupe de liaison des présidents (Chairpersons Liaison Group, CLG) s'est penché sur la question de la formation pour les députés actifs dans différents domaines, et pas uniquement en matière de subsidiarité. Toutefois, à l'approche de la fin de son mandat, il a été convenu que le nouveau CLG souhaiterait sans doute revenir à cette question après les élections à l'Assemblée de l'année prochaine.

Le Parlement écossais et l'Assemblée nationale du Pays de Galles ont instauré un mécanisme de coordination avec leurs exécutifs régionaux respectifs.

Le Parlement écossais a convenu d'un processus avec le gouvernement écossais selon lequel le gouvernement communique au parlement, chaque semaine, une liste des propositions législatives et d'exposés des motifs à propos desquels le gouvernement britannique a consulté le gouvernement écossais. Les préoccupations de subsidiarité seront soulevées et mises en lumière par le gouvernement écossais à mesure qu'elles sont identifiées.

En ce qui concerne le Pays de Galles, lors d'une réunion de la commission des affaires européennes et extérieures de l'Assemblée qui s'est tenue le 4 mai 2010, le Premier ministre pour le Pays de Galles s'est engagé à communiquer à la commission une liste d'exposés des motifs pour les propositions législatives européennes à propos desquelles le gouvernement britannique a consulté le gouvernement gallois. Il a été noté que ces informations devraient être transmises à la commission en temps utile, dans le respect du délai de huit semaines imposé par le protocole pour l'expression des préoccupations. Le gouvernement gallois transmet désormais des copies des exposés des motifs définitifs – contenant l'avis de l'exécutif régional sur ces propositions – à

l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles en même temps que ces exposés des motifs sont renvoyés aux services concernés du gouvernement britannique (exécutif national) en vue d'une transmission au parlement national. Les exposés des motifs sont envoyés via une boîte de courrier électronique administrée par le service de recherche des membres de l'Assemblée. Ce service envoie une alerte aux commissions concernées de l'Assemblée concernant les questions de subsidiarité éventuelles soulevées par le gouvernement gallois dans des domaines décentralisés et qui peuvent nécessiter un examen et/ou des actions supplémentaires. Cette procédure d'alerte au Pays de Galles s'ajoute aux préoccupations de subsidiarité exprimées éventuellement par le parlement national et portées à l'attention de l'Assemblée par les commissions parlementaires britanniques.

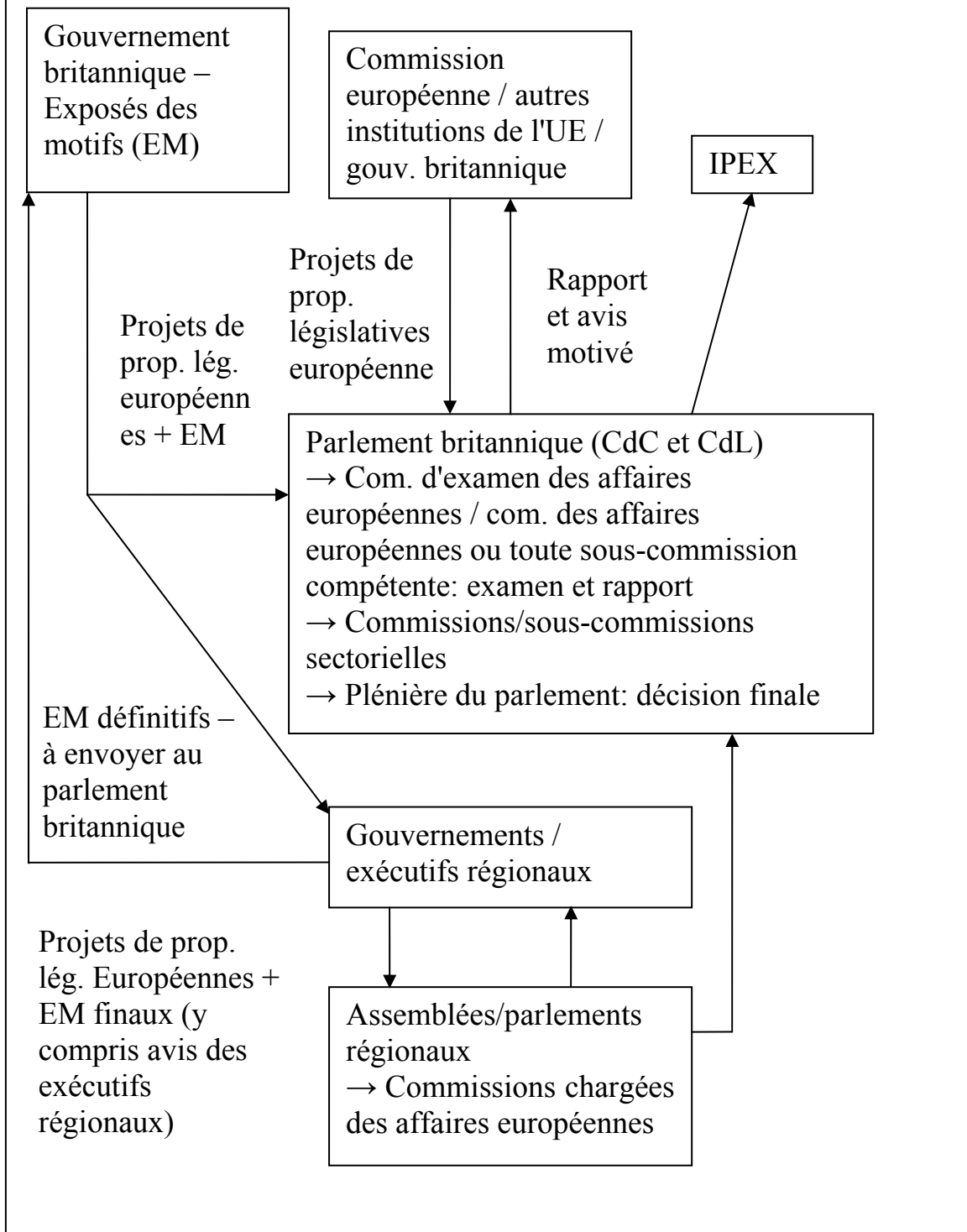
En Irlande du Nord, la commission pour l'Office du Premier ministre et du vice-Premier ministre a recommandé que le département explique à la commission tous les exposés des motifs présentant un intérêt particulier pour l'Irlande du Nord, y compris toutes les questions relatives à la subsidiarité et à la proportionnalité. Cette recommandation a cependant été rejetée par les ministres, qui estiment que la commission devrait les recevoir directement du parlement de Westminster.

Les trois législatures décentralisées sont aussi ouvertes à une consultation ou à une coopération avec les organisations non gouvernementales, les associations européennes, des experts extérieurs ou d'autres parties prenantes dans les cas où elles jugeraient cette coopération indiquée. On peut toutefois se demander comment cette coopération pourrait être compatible avec un envoi des réponses dans les délais fixés par le traité de Lisbonne.

Ces trois législatures décentralisées ne sont cependant pas du même avis concernant la création d'une procédure de communication spécifique avec les institutions de l'UE dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Pour le Parlement écossais, la commission des affaires européennes et des relations extérieures envisagera d'envoyer les rapports du parlement concernant la subsidiarité aux institutions de l'UE pour information. Pour l'Assemblée nationale du Pays de Galles, tous les rapports de la commission des affaires européennes et extérieures sont systématiquement envoyés aux députés gallois et à la Commission européenne. Les députés gallois reçoivent également une copie de tous les documents de la commission et participent à ses réunions.

L'Assemblée d'Irlande du Nord, par contre, n'a institué aucune procédure spécifique pour communiquer avec les institutions de l'Union européenne.

Procédure d'examen de la subsidiarité étape par étape au Royaume-Uni:



Procédures de filtrage

Ni la CdC, ni la CdL n'ont créé de procédure de "filtrage" des projets d'actes législatifs de l'UE afin de décider s'il convient ou non de les soumettre aux parlements régionaux. La CdL a déclaré qu'elle ne soumet pas les propositions aux parlements régionaux, puisque c'est à ces derniers qu'il revient de déterminer quelles propositions les concernent et d'attirer son attention sur leurs préoccupations. Les personnels des différentes assemblées entretiennent toutefois des contacts informels et peuvent porter certains dossiers à l'attention des parlements régionaux.

Les trois législatures décentralisées reçoivent les projets d'actes législatifs européens à évaluer dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce via une "procédure de filtrage" établie au niveau régional pour déterminer leur importance pour leurs régions respectives. En Écosse, la procédure formelle n'a pas encore été adoptée. Dans l'entremise, cette tâche est assurée par les fonctionnaires de l'Office des commissions, du service de recherche, de l'Office pour l'Union européenne et du service juridique du parlement. En outre, le gouvernement écossais a convenu d'informer le parlement écossais de toute proposition qui lui semble poser des problèmes de subsidiarité. Dans l'entremise, cette tâche est assurée par des fonctionnaires au sein du service de recherche des députés, de l'Office UE et du service juridique. Un rapport est préparé pour chaque réunion de la commission des affaires européennes et extérieures. Le gouvernement gallois a également convenu d'informer l'Assemblée de toute proposition qui lui semble poser des problèmes de subsidiarité. En Irlande du Nord, cette tâche est assurée par des fonctionnaires du service Recherche et bibliothèque de l'Assemblée.

Ressources humaines et renforcement des capacités

Les trois législatures décentralisées ont pris différentes mesures et actions pour se préparer à leurs nouvelles tâches dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. La commission des relations européennes et extérieures du Parlement écossais a réalisé une étude sur les conséquences du traité pour l'Écosse (le gouvernement écossais et le Parlement écossais). Cette étude a également évalué l'impact du protocole sur la subsidiarité. Elle s'est déroulée en 2009/2010, et son rapport a été rendu en juin 2010⁷⁵. Ce rapport a servi de base à la stratégie du Parlement écossais vis-à-vis de l'Union européenne ("*A European Union Strategy for the*

⁷⁵ Commission des affaires européennes et des relations extérieures, 4e rapport, 2010 (session 3), "Inquiry into the Impact of the Lisbon Treaty on Scotland", publié par le Parlement écossais le 23 juin 2010.

*Scottish Parliament*⁷⁶). Un plan détaillé de développement et de mise en œuvre de cette stratégie sera mis en place pour janvier 2011. Cette question a fait l'objet de discussions au niveau du Forum CE-UK, et des fonctionnaires du Parlement écossais ont rencontré des représentants des chambres du parlement national et des autres législatures décentralisées afin de discuter des procédures.

La commission des affaires européennes et extérieures de l'Assemblée nationale du Pays de Galles a réalisé une étude sur l'application du protocole relatif à la subsidiarité en 2008/2009. Depuis lors, cette question a été débattue avec le Premier ministre du gouvernement gallois ainsi qu'entre le président de la commission des affaires européennes et extérieures et le président de l'Assemblée. Des fonctionnaires de l'Assemblée ont participé aux travaux de la plate-forme de monitoring de la subsidiarité et à deux séminaires organisés par le parlement de Catalogne à Barcelone (septembre 2009 et juillet 2010) pour la CALRE (la Catalogne préside le groupe de travail de la CALRE sur la subsidiarité). La question a également été abordée au forum CE-UK, et des fonctionnaires de l'Assemblée nationale du Pays de Galles ont rencontré leurs homologues des chambres du parlement national et des autres législatures décentralisées afin de discuter des procédures.

En ce qui concerne l'Assemblée d'Irlande du Nord, le personnel du service de recherche et de documentation de l'Assemblée a reçu des formations et lancé des initiatives de développement afin de se préparer, entre autres choses, aux nouvelles tâches dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Le personnel du service de recherche a formé les membres de différentes commissions aux questions de subsidiarité.

En ce qui concerne le développement de leur expertise en matière de subsidiarité, le Parlement écossais et l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles se fient à l'expertise combinée de leurs services juridiques respectifs, de leurs représentations à Bruxelles, de leurs services de recherche et des services de leurs commissions pour garantir un examen adéquat des questions de subsidiarité. Ils ont adopté une approche ouverte et inclusive de ces questions en utilisant également les partenariats formels et informels institués au sein du Royaume-Uni et en Europe (y compris l'appartenance à la CALRE) ainsi que leur implication dans le CdR pour faire en sorte, lorsque des questions de subsidiarité se posent, d'être en mesure de réagir en temps utile. Dans les cas où ils estiment que cela se justifie, ils envisagent également de le faire en coopération avec le gouvernement écossais/gallois.

⁷⁶ "A European Union Strategy for the Scottish Parliament: Recommendations from the Inquiry into the Impact of the Treaty of Lisbon on Scotland".

L'Assemblée d'Irlande du Nord forme actuellement tous les employés administratifs, le personnel de Hansard, les fonctionnaires expérimentés chargés de la recherche et les responsables de recherches aux institutions et structures européennes, y compris le traité de Lisbonne et la subsidiarité. Elle a créé un groupe composé du secrétaire de la commission pour l'Office du Premier ministre et du vice-Premier ministre, d'un conseiller juridique de l'Assemblée et d'un responsable de recherches expérimenté chargé des questions européennes. L'Assemblée a également rejoint le Réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions.

Le Parlement écossais et l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles possèdent tous deux une représentation auprès de l'UE à Bruxelles. Cette antenne est chargée de tenir les députés et les commissions au courant des évolutions pertinentes du programme européen. Elle fournit une analyse du programme de travail annuel de la Commission, qui influence le programme de travail de la commission des affaires européennes et extérieures ainsi qu'une partie du travail des autres commissions. La commission des affaires européennes et des relations extérieures en Écosse, et la commission des affaires européennes et extérieures au Pays de Galles, reçoivent régulièrement une mise à jour formelle de la part du ministre chargé des affaires européennes au sein du gouvernement régional. En outre, les ministres peuvent être invités à communiquer des données factuelles à la commission (ainsi qu'à d'autres commissions) concernant leur travail, y compris, le cas échéant, leurs activités européennes. Par ailleurs, le représentant de la Commission européenne fournit des informations régulières sur son travail et sur les évolutions pertinentes de la politique européenne. Au Pays de Galles, ce représentant assiste régulièrement aux réunions de la commission des affaires européennes et extérieures. L'Assemblée d'Irlande du Nord charge son service de recherche et de documentation d'analyser le Programme législatif et de travail annuel et d'observer le développement des politiques au niveau européen.

Tant l'Écosse que le Pays de Galles considèrent que leurs commissions respectives chargées des affaires européennes jouent un rôle important au sein de leurs parlements régionaux pour ce qui est d'observer les nouveaux développements au sein de l'UE et d'adopter une approche stratégique de l'examen de la participation de leurs gouvernements à la politique européenne. Contrairement à l'Écosse et au Pays de Galles, l'Assemblée d'Irlande du Nord ne possède pas de commission chargée uniquement des affaires européennes. La commission pour l'Office du Premier ministre et du vice-Premier ministre est responsable des questions européennes ainsi que de divers autres domaines.

Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux

La CdC et la CdL communiquent avec les autres parlements nationaux via leur représentant à Bruxelles. Dans le cas de la CdC, cette coopération se fait de façon informelle au niveau des fonctionnaires via les représentants des parlements nationaux à Bruxelles, et de façon formelle via l'IPEX. Dans le cas de la CdL, l'agent de liaison auprès de l'UE est informé dès qu'une infraction au principe de subsidiarité est soupçonnée. Celui-ci informe les autres parlements nationaux, détermine lesquels pourraient avoir des inquiétudes similaires et reste en contact pendant que chaque chambre travaille à l'adoption d'une position définitive. Des discussions auront lieu en vue de définir des lignes directrices entre tous les parlements nationaux concernant le moment de notifier les autres parlements via IPEX.

Les trois législatures décentralisées entretiennent des contacts étroits en matière de monitoring de la subsidiarité, aussi bien au niveau officiel qu'à travers le Forum CE-UK des présidents de commissions des affaires européennes. Les présidents des commissions chargées des affaires européennes au Royaume-Uni, tant au niveau national qu'au niveau régional, se réunissent formellement au sein du Forum CE-UK organisé tous les six mois pour discuter de sujets d'intérêt commun. La question du partage d'informations et de la coopération entre les institutions en matière d'examen des affaires européennes a été abordée, et même si aucun "mécanisme formel" ni aucun "protocole" n'a encore été mis en place, il existe en principe un accord selon lequel les fonctionnaires doivent coopérer et s'échanger des informations pour permettre à tous de réagir en temps utile et de façon correcte aux problèmes de subsidiarité. Depuis les élections parlementaires nationales britanniques de mai 2010, le Forum CE-UK ne s'est pas encore réuni pour discuter plus en détail de ces questions. Le mécanisme d'alerte précoce sera probablement au programme de la prochaine réunion du forum. Celle-ci sera probablement organisée fin janvier 2011 et se penchera sur la mise en place d'un mécanisme de coordination.

Les trois législatures décentralisées sont également membres de la CALRE. Des échanges informels d'informations ont lieu à travers le réseau CALRE, qui a créé un nouveau site Internet avec un forum permettant à ses membres d'échanger des informations et de soumettre des problèmes à la discussion.

L'Assemblée d'Irlande du Nord a également rejoint le RMS du CdR.

En outre, le Parlement écossais et l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles envisagent éventuellement la nécessité d'une coopération plus étroite avec les parlements régionaux d'autres États membres pour identifier les préoccupations communes à différentes parties de l'UE. En ce qui concerne l'Assemblée d'Irlande du Nord, la commission pour l'Office du Premier ministre et du vice-

Premier ministre a recommandé la création de liens au niveau adéquat avec les différentes assemblées régionales législatives et les différents parlements nationaux d'Europe pour discuter de questions d'intérêt commun. La commission va encourager les autres commissions statutaires à en faire de même.

Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité

La CdC affirme que tout le travail accompli par la commission d'examen des affaires européennes, y compris l'analyse des questions de subsidiarité, est publié sous la forme de rapports réguliers sur la subsidiarité et de déclarations ministérielles. Les exposés des motifs du gouvernement sont également accessibles au public. Tous les avis motivés sont débattus publiquement à la CdC. Les institutions de l'UE sont informées de toutes les préoccupations soulevées par la CdC.

La CdL estime que ses procédures d'examen de la subsidiarité sont transparentes et accessibles au public, et que les résultats de ces procédures présentent une visibilité suffisante vis-à-vis des institutions de l'Union européenne et des parlements nationaux des autres États membres. La visibilité du processus d'examen de la subsidiarité va encore être accrue, par des modifications apportées aux pages Internet ou par le document relatif à l'avancement de l'examen ("Progress of Scrutiny document"). Tous les rapports relatifs à la subsidiarité seront également traduits en français, et les traductions seront publiées sur le site Internet.

Le Parlement écossais et l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles soulignent que toute la correspondance des commissions et toutes les discussions portant sur un problème de subsidiarité seront mises à la disposition du public. Le Parlement et l'Assemblée se sont engagés en faveur de la transparence et de l'ouverture. Les réunions des commissions sont publiques, et les documents officiels sont publiés sur l'Internet et relèvent du domaine public. L'Assemblée d'Irlande du Nord souligne qu'elle est une organisation ouverte et transparente, et elle publie des volumes importants de documentation sur son site Internet. Les réunions des commissions se font en public et sont retransmises sur l'internet. Les procès-verbaux des réunions, les pièces justificatives etc. sont publiés sur l'internet et sont accessibles au public. Les trois assemblées considèrent donc que l'analyse de la subsidiarité présentera une visibilité suffisante vis-à-vis des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans les autres États membres, du parlement britannique, des parlements nationaux des autres États membres et des institutions de l'Union européenne.

Coopération entre le parlement britannique et les législatures décentralisées

Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne

La CdC et la CdL ont toutes deux indiqué qu'il n'existe aucun mécanisme pour la transmission des projets d'actes législatifs européens aux parlements régionaux. Selon la CdL, l'article 6 du protocole n° 2 est permissif. Ainsi, si un problème potentiel de subsidiarité est détecté, les parlements/assemblées décentralisés (ou certains d'entre eux) peuvent être informés de façon informelle via des échanges au niveau du personnel. Ces contacts se font au cas par cas.

Délai imparti pour communiquer les avis régionaux

La CdC a indiqué que les assemblées/parlements régionaux doivent indiquer leur position concernant les projets d'actes législatifs européens dans le délai de huit semaines - tout en soulignant qu'il est préférable de le faire le plus rapidement possible. La CdL n'impose aucun délai pour la communication des positions des parlements régionaux. Il est toutefois recommandé à ces derniers de garder à l'esprit que la CdL sera mieux à même de tenir compte de leurs avis s'ils sont communiqués en temps utile.

Prise en considération des avis régionaux

La CdL a précisé que la coordination au niveau national concernant le travail des parlements régionaux - lorsqu'un acte législatif de l'UE touche à leurs intérêts – peut se faire via des réunions régulières du Forum CE-UK susmentionné regroupant les présidents des commissions chargées des affaires européennes au Royaume-Uni. Il existe également un échange régulier d'informations au niveau officiel, y compris via les représentants basés à Bruxelles. La CdC tient compte des positions des parlements régionaux dans son analyse de la subsidiarité dans le cadre du processus habituel d'examen des documents mené par la commission d'examen des affaires européennes, à laquelle les législatures décentralisées doivent adresser leurs préoccupations. La décision finale relative à l'avis motivé est prise par la CdC sur la base de la recommandation de la commission d'examen des affaires européennes. Dans son analyse de la subsidiarité, la CdC ne prend pas en considération les positions exprimées par les associations européennes des collectivités régionales et locales.

La CdL a souligné qu'au Royaume-Uni, il n'existe aucun mécanisme au niveau national pour coordonner le travail des législatures décentralisées en matière de subsidiarité. La Chambre tient cependant compte de leurs avis dans le cadre du processus normal d'examen par la commission des affaires européennes. La

commission des affaires européennes de la CdL a exprimé son intention de consulter les commissions des affaires européennes des législatures décentralisées lorsque son propre processus de filtrage des propositions détecte des problèmes de subsidiarité dans les domaines relevant des compétences décentralisées⁷⁷, comme elle l'a fait lors du 8e test de subsidiarité de la COSAC⁷⁸. Elle a également invité les commissions des affaires européennes des législatures écossaise et galloise à attirer son attention sur toute proposition, à n'importe quel stade du processus d'élaboration des politiques et du cycle législatif, dont elles estiment qu'elle pose des problèmes de subsidiarité ou de proportionnalité dont la CdL devrait avoir conscience. Il était prévu d'étendre cet arrangement à l'Assemblée d'Irlande du Nord après le rétablissement de celle-ci⁷⁹.

En outre, lors de l'analyse de la subsidiarité, les associations européennes de collectivités régionales et locales, comme REGLEG et CALRE, sont également invitées à présenter leurs positions à la Chambre - au même titre que tout autre organe ou toute autre personne. La CdL souligne toutefois que la décision finale lui revient.

Les trois législatures décentralisées ont souligné qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucune procédure formelle de coopération ou de coordination avec Westminster ni avec une de ses chambres. Il n'existe pas non plus de procédure pour les consulter. Cependant, lorsque la commission des affaires européennes de la CdL a averti les parlements régionaux d'un problème possible de subsidiarité en octobre 2010, elle a indiqué très clairement le délai imparti pour la réponse. Suite à cela, le Parlement écossais et l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles ont tous deux envoyé un courrier formel aux présidents des deux commissions des affaires européennes de Westminster pour demander la mise en place de mécanismes plus formels.

⁷⁷ "Si un problème potentiel de subsidiarité est détecté, les parlements/assemblées décentralisés (ou certains d'entre eux) peuvent être informés de façon informelle via des échanges au niveau du personnel. Ces contacts se font au cas par cas." Document de la Chambre des Lords: "How will the Lords EU Committee operate these new powers?"

⁷⁸ Selon la commission chargée des affaires européennes de la Chambre des Lords, la commission des affaires européennes et des relations extérieures du Parlement écossais n'a pas été en mesure d'étudier le dossier dans un délai raisonnable. L'Assemblée galloise a répondu qu'elle laissait aux Lords le soin de réagir, puisque la succession n'est actuellement pas un domaine décentralisé. L'Assemblée d'Irlande du Nord a étudié la proposition mais n'a pas fait de commentaires. Voir le rapport COSAC de mai 2010, pp. 9-10 et annexe, p. 197.

⁷⁹ L'Assemblée d'Irlande du Nord a été suspendue à minuit le 14 octobre 2002. Ses pouvoirs lui ont été rendus le 8 mai 2007. Voir: <http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/devolved/devolved/>. Lors de la suspension de l'Assemblée, l'Office d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Office*) a récupéré ses pouvoirs. Après les pourparlers qui ont abouti à l'accord de St-Andrews de novembre 2006, des élections à l'Assemblée ont été organisées le 7 mars 2007 et les institutions décentralisées ont récupéré leurs pleins pouvoirs le 8 mai 2007. Voir: http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Ireland_Assembly.

Points de vue différents aux niveaux national et régional

En cas de divergence de points de vue entre les niveaux national et régional, la CdC a souligné que la disposition du protocole s'applique uniquement aux parlements nationaux. La CdC a donc le dernier mot. De même, la CdL a souligné qu'elle n'a aucune obligation de se ranger aux préoccupations exprimées par un parlement régional.

Les trois législatures décentralisées ont confirmé qu'il incombe au parlement national de présenter l'avis motivé définitif. Néanmoins, avant les élections parlementaires nationales britanniques de mai 2010, les présidents des commissions des affaires européennes de la CdC et de la CdL ont convenu de transmettre les points de vue des assemblées/parlements régionaux concernant toute question de subsidiarité au gouvernement britannique, même s'ils ne sont pas d'accord avec ces points de vue. Après les élections de mai 2010, Lord Roper, le président de la commission spéciale des affaires européennes de la CdL, a été reconduit à son poste et a déclaré que les assemblées/parlements régionaux seraient alertés au niveau de leurs services en cas de détection d'un problème de subsidiarité. La commission d'examen des affaires européennes de la CdC, par contre, a nommé un nouveau président, le député Bill Cash. Au moment de la rédaction du présent rapport, il est impossible de savoir si l'approche adoptée par la commission lors des législatures précédentes va se poursuivre. Cette question sera abordée lors de la prochaine réunion du Forum CE-UK de janvier 2011.

Suivi/retour du parlement national

La CdC a précisé qu'elle informerait officiellement les législatures décentralisées de son avis motivé définitif quant au respect du principe de subsidiarité par une proposition législative. La CdL a donné la même réponse: tout suivi/retour se fera uniquement au niveau informel, par des échanges entre les services.

Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?

Le Parlement écossais et l'Assemblée nationale pour le Pays de Galles estiment qu'une bonne coopération entre les parlements régionaux et nationaux garantira une consultation au niveau adéquat des compétences législatives et la prise en compte des résultats de cette consultation dans l'évaluation de la subsidiarité. Ces deux organes ont établi de bonnes relations de travail avec la CdC et la CdL sur la base d'un respect mutuel des domaines de responsabilité de chaque institution. De même, l'Assemblée d'Irlande du Nord a souligné qu'elle

entretient depuis longtemps une collaboration étroite avec l'autre assemblée et l'autre parlement décentralisés ainsi qu'avec le parlement britannique.

Tableau synoptique: l'application du système d'alerte précoce au Royaume-Uni

	Niveau national		Niveau régional
Procédures suivies par le parlement national et les parlements régionaux			
	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Législatures décentralisées
Procédures d'examen de la subsidiarité	Aucune procédure spécifique d'examen de la subsidiarité. La procédure d'examen générale pour tous les documents de l'UE est d'application.	Procédures d'analyse préliminaire et d'examen adaptées au mécanisme d'alerte précoce	Les procédures de mise en pratique du mécanisme d'alerte précoce font l'objet de discussions au niveau régional. De façon générale, il sera nécessaire de réviser les règlements des législatures décentralisées. Ces révisions devraient être votées/adoptées en 2011.
Procédures de filtrage	Néant	Oui	Procédure de filtrage
Ressources humaines et renforcement des capacités	-	-	Préparations en vue des nouvelles tâches du mécanisme d'alerte précoce (analyse, formation, etc.). Développement d'expertise en matière de subsidiarité. Bon accès aux informations relatives à l'UE (antennes à Bruxelles, coopération avec le gouvernement/l'exécutif régional, etc.).
Coopération avec d'autres parlements nationaux/régionaux	De façon informelle au niveau des fonctionnaires via les représentants des parlements nationaux à Bruxelles, et de façon formelle via l'IPEX.		Les trois législatures décentralisées entretiennent des contacts étroits en matière de monitoring de la subsidiarité, aussi bien au niveau officiel

			<p>qu'à travers le Forum CE-UK des présidents de commissions des affaires européennes.</p> <p>Elles sont toutes trois membres de la CALRE.</p> <p>L'Assemblée d'Irlande du Nord est membre du RMS du CdR.</p> <p>Possibilité d'une coopération plus étroite avec les parlements régionaux d'autres États membres sur des problèmes communs.</p>
<p>Visibilité / accès aux résultats de l'analyse de subsidiarité</p>	<p>Les analyses de subsidiarité sont publiées sous la forme de rapports réguliers sur la subsidiarité et de déclarations ministérielles. Les exposés des motifs du gouvernement sont également accessibles au public. Les institutions de l'UE sont informées de toutes les préoccupations soulevées par la CdC.</p>	<p>La visibilité du processus d'examen de la subsidiarité va encore être accrue, par des modifications apportées aux pages Internet ou par le document relatif à l'avancement de l'examen ("Progress of Scrutiny document"). Tous les rapports relatifs à la subsidiarité seront également traduits en français, et les traductions seront publiées sur le site Internet.</p>	<p>Engagement en faveur de la transparence et de l'ouverture.</p> <p>Toute la correspondance des commissions et toutes les discussions portant sur un problème de subsidiarité seront mises à la disposition du public (notamment via le site Internet).</p> <p>Les réunions des commissions chargées des affaires européennes sont publiques.</p>

Coopération entre le parlement national et les parlements régionaux			
	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Législatures décentralisées
Transmission des projets d'actes législatifs de l'Union européenne	Aucun mécanisme formel pour la transmission des projets d'actes législatifs européens aux parlements régionaux. La transmission peut se faire de façon informelle.		Les trois législatures décentralisées confirment.
Délai imparti pour communiquer les avis régionaux	Le plus rapidement possible, et en tout cas dans le respect du délai de 8 semaines.	Pas de délai précis, mais toute contribution doit être soumise en temps utile.	Pas de délai défini pour communiquer les avis au parlement britannique.
Prise en considération des avis régionaux	Positions des parlements régionaux dans l'analyse de la subsidiarité dans le cadre du processus habituel d'examen des documents mené par la commission d'examen des affaires européennes, à laquelle les parlements régionaux doivent adresser leurs préoccupations.	La Chambre tient compte des avis des parlements régionaux dans le cadre du processus normal d'examen par la commission des affaires européennes.	Demande d'arrangements plus formels
Points de vue différents aux niveaux national et régional	La CdC a le dernier mot.	La CdL a le dernier mot.	Il incombe au parlement national de présenter l'avis motivé définitif.
	Avant les élections parlementaires nationales britanniques de mai 2010, les présidents des commissions des affaires européennes de la CdC et de la CdL ont convenu de transmettre les points de vue des assemblées/parlements		

	régionaux concernant toute question de subsidiarité au gouvernement britannique, même s'ils ne sont pas d'accord avec ces points de vue. Après l'élection, on ne sait pas encore si cette approche sera maintenue. Cette question sera abordée lors de la prochaine réunion du Forum CE-UK de janvier 2011.		
Suivi/retour du parlement national	Uniquement au niveau informel, par des échanges entre les services.		-
Est-il nécessaire de développer une coopération plus étroite?	-	-	Une bonne coopération entre les parlements régionaux et nationaux garantira une consultation au niveau adéquat des compétences législatives et la prise en compte des résultats de cette consultation dans l'évaluation de la subsidiarité.

3. Avec le mécanisme d'alerte précoce, un nouveau rôle pour les parlements nationaux de l'Union européenne et les parlements régionaux à pouvoirs législatifs?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de remonter à 1992, c'est-à-dire à la consécration des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le traité de Maastricht (entré en vigueur en 1993). La formalisation par le traité de Lisbonne d'une pratique déjà assez ancienne chez certains États membres nous offre l'occasion d'étudier de près les systèmes mis au point pour l'application du mécanisme d'alerte précoce dans les huit États membres possédant des parlements régionaux à pouvoirs législatifs. La pratique informelle, déjà ancienne, du contrôle en amont du respect de la subsidiarité contraste avec la rareté, à ce jour, des études portant sur l'adaptation des parlements régionaux aux nouvelles responsabilités que leur confère le mécanisme d'alerte précoce. Il ne faut pas oublier que les cadres spécifiquement mis au point pour évaluer le rôle des parlements nationaux dans le contrôle de subsidiarité des projets d'actes législatifs européens montrent leurs limites lorsqu'on cherche à les appliquer aux parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs⁸⁰. La mobilisation parlementaire sur les questions de subsidiarité varie selon les États membres, aussi bien que selon les régions⁸¹.

⁸⁰ Voir Carter et McLeod (2005), p. 69, et Carter (2006), chapitre 4, in Kiiver (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*.

⁸¹ Voir le 33e rapport, session 2007-2008, de la commission d'examen des textes européens de la Chambre des communes britannique [European Scrutiny Committee of the House of Commons], où s'expriment des avis divergents sur les effets de l'EWS, tels ceux de Simon Hix, professeur à la London School of Economics and Political Science, et de Richard Corbett, député au Parlement européen.

3.1. La perception du mécanisme d'alerte précoce à l'échelon national et régional

Interrogés sur leur perception du mécanisme d'alerte précoce, les parlements ont exprimé des points de vue divers.

Les parlements ont globalement une vision positive du mécanisme d'alerte précoce

Au niveau national: les organes législatifs fédéraux d'Autriche et d'Allemagne se réjouissent du nouvel instrument de contrôle du respect de la subsidiarité, dans lequel ils voient un moyen approprié d'affermir leur influence et leur contrôle politique en supervisant l'application correcte du principe de subsidiarité dans le droit européen. Ils se félicitent en particulier que la procédure soit désormais inscrite dans les traités. Dans le même esprit, la Chambre des lords britannique accueille favorablement cette évolution, qui renforce l'implication des parlements nationaux dans le contrôle de subsidiarité; elle considère que le mécanisme d'alerte précoce est un bon moyen d'établir cette relation plus étroite.

Au niveau régional: globalement, le nouveau système est accueilli positivement; selon les parlements ayant répondu à l'enquête, c'est une réponse appropriée aux demandes des régions concernant un meilleur accès et un droit de regard plus étendu sur la législation de l'Union européenne. Ils ont le sentiment que le mécanisme d'alerte précoce va contribuer de manière substantielle à la légitimité démocratique de l'UE et de ses actions, et qu'il s'agit d'un mécanisme important pour la sauvegarde de la transparence et de l'efficacité du processus législatif européen. Le Parlement écossais et l'Assemblée galloise voient dans le mécanisme d'alerte précoce une évolution positive qui marque la première reconnaissance formelle dans les traités du rôle des parlements régionaux dans le processus de contrôle de la subsidiarité⁸². De même, la position des régions italiennes est généralement favorable: le mécanisme d'alerte précoce est perçu comme un instrument important, propre à assurer une meilleure participation des parlements nationaux et régionaux au processus législatif européen (Abruzzes, Bolzano, Calabre, Émilie-Romagne, Latium, Lombardie, les Marches et Trente). En Espagne, les dispositions du traité de Lisbonne sont, d'une manière générale, bien accueillies, du fait d'une conscience commune de l'importance nouvelle attribuée à la participation des parlements nationaux et des assemblées législatives régionales au processus législatif européen.

⁸² La commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée d'Irlande du Nord n'ayant pas encore adopté de position en la matière, l'Assemblée ne s'est pas prononcée.

Pour d'autres parlements, en revanche, le mécanisme d'alerte précoce ne représente aucun changement majeur.

C'est le cas (au niveau national comme à l'échelon régional) du Parlement finlandais et du Parlement des îles Åland, ainsi que de la Chambre des communes britannique.

Selon le Parlement finlandais, le mécanisme d'alerte précoce est un "processus politique largement illusoire"⁸³. "1) Le traité de Lisbonne ne crée en réalité aucune responsabilité nouvelle; les parlements ont toujours eu accès aux informations prévues par le traité et ont toujours été habilités à saisir les gouvernements nationaux et les institutions européennes sur les questions soulevées; 2) si elle est importante en tant que principe, la subsidiarité le cède néanmoins, dans la pratique politique réelle, au débat sur le fond des propositions européennes; or le traité ne prévoit aucune disposition autorisant les parlements nationaux à se prononcer sur les questions de fond; 3) la définition que donne le traité de la notion de 'subsidiarité' est si étroite qu'elle la vide pratiquement de son sens". Le Parlement finlandais estime que sa procédure d'examen des textes européens, telle qu'elle existe aujourd'hui, va largement au-delà du mécanisme d'alerte précoce dans la mesure où son test de subsidiarité continuera à s'appliquer à la fois aux propositions législatives et non législatives de l'UE, alors que le mécanisme d'alerte précoce ne concerne que les projets d'actes législatifs européens. Toujours selon le Parlement finlandais, les dispositions relatives au mécanisme d'alerte précoce n'apportent que deux nouveaux éléments: "1) l'Eduskunta peut transmettre ses objections directement à l'auteur de la proposition, et non pas seulement, comme aujourd'hui, au Conseil par l'intermédiaire du gouvernement finlandais; 2) en plus de la moyenne actuelle de 90 à 100 "dossiers U" [projets d'actes législatifs européens] par an, l'Eduskunta risque de devoir absorber des centaines de propositions qui, dans la pratique finlandaise courante, ne réclameraient pas l'intervention des députés et dont l'examen, par conséquent, serait normalement délégué au gouvernement ou à l'administration. Le volume à traiter sera peut-être moindre si l'UE met davantage à profit les possibilités de délégation législative à la Commission"⁸⁴. Cette position officielle du Parlement finlandais sur le mécanisme d'alerte précoce se reflète dans les dispositions qui mettent en œuvre le traité de Lisbonne⁸⁵ et les modalités d'application ultérieures. Le Parlement d'Åland partage ce point de vue dans la mesure où, en vertu de la législation en

⁸³ "Improving EU Scrutiny", Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures [Rapport de la commission parlementaire d'examen des textes européens], Eduskunnan Kanslian Julkaisu 4/2005, p. 23.

⁸⁴ "Improving EU Scrutiny", Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures [Rapport de la commission parlementaire d'examen des textes européens], Eduskunnan Kanslian Julkaisu 4/2005, p. 36.

⁸⁵ Règlement intérieur du Parlement finlandais et règlement intérieur de la Grande commission (Suuri valiokunta) du Parlement finlandais, modifiés le 1er décembre 2009.

vigueur et de la procédure existante pour l'examen des textes européens, le parlement national peut déjà lui demander de rendre un avis qui deviendra partie intégrante de la position nationale finlandaise (sur le principe de subsidiarité comme sur celui de proportionnalité).

Selon la Chambre des communes britannique, l'article relatif à la subsidiarité dans le traité de Lisbonne est identique, sur le fond et dans ses effets, à l'ancien.

Elle pense donc que le mécanisme d'alerte précoce ne changera pas grand-chose, en pratique, à l'influence que le Parlement britannique exerce aujourd'hui⁸⁶, d'autant plus que la soumission des propositions de l'UE au test de subsidiarité fait partie intégrante de la procédure britannique d'examen des textes européens depuis l'introduction du principe de subsidiarité en 1993. Dans le même esprit, le gouvernement britannique souligne que le principe de subsidiarité était déjà contrôlé avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, puisque la Commission aussi bien que les États membres en tenaient déjà compte⁸⁷.

Certains parlements se montrent plus circonspects

Au niveau national: les Bundestag et Bundesrat allemands s'inquiètent de la charge de travail supplémentaire que le mécanisme d'alerte précoce va fatalement générer, surtout au niveau des commissions parlementaires, où s'effectue l'essentiel du travail d'analyse de la subsidiarité. Les Cortes espagnoles pensent que le mécanisme ne sera guère utilisé, puisque l'examen du contenu de la proposition est exclu et que les problèmes de subsidiarité se sont avérés plutôt rares.

Au niveau régional: pour certaines régions espagnoles, il est encore trop tôt dans la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce pour pouvoir appréhender son véritable potentiel. D'autres soulignent la nécessité de critères et de procédures spécifiques pour une participation effective et efficace au niveau régional. Certaines régions italiennes insistent sur les problèmes que pourraient poser le

⁸⁶ House of Commons, European Scrutiny Committee [Chambre des communes, commission d'examen des textes européens], "Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty: Government Response to the Committee's Thirty-third Report of Session 2007-08", *First Special Report of Session 2008-09*, HC 197, 26 janvier 2009 (voir point 37, dernière puce). "Nous savons d'expérience qu'il est rare que l'intégralité d'un projet d'acte législatif soit incompatible avec le principe de subsidiarité. On peut donc raisonnablement penser que les procédures de "carton jaune" ou de "carton orange" ne seront pas souvent utilisées. Il serait en effet surprenant que la simple existence de ces dispositions donne lieu à une augmentation du nombre d'exceptions de subsidiarité fondées; tout au plus pourrait-on en retirer l'impression d'une prise en compte insuffisante des préoccupations liées à la subsidiarité dans le passé." (House of Commons, European Scrutiny Committee, "Sixth Report - The Work of the Committee in 2008-09": <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmeuleg/267/26703.htm#note9>).

⁸⁷ Voir "Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty: Government Response to the Committee's Thirty-third Report of Session 2007-08", op. cit., notamment en ce qui concerne le point 37.

temps nécessaire à la procédure législative d'examen et, plus particulièrement, le nombre de propositions de l'UE à traiter (Bolzano, Frioul-Vénétie Julienne, Molise, Sicile et Toscane). Le délai de huit semaines est par ailleurs considéré comme trop court et trop rigide. Le Parlement du Land de Sarre se plaignait déjà, avant même l'introduction du mécanisme d'alerte précoce, de la charge et du flux de travail excessifs générés par les documents liés à l'UE.

3.2. Le mécanisme d'alerte précoce: une nouveauté controversée du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne confère aux parlements nationaux un rôle renforcé dans la sauvegarde du principe de subsidiarité, rôle qui se voit étendu aux parlements régionaux à pouvoirs législatifs, mais seulement à la discrétion du parlement national, sauf dans le cas de la Belgique. Certains experts universitaires affirmaient déjà, dans les années précédant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, que le mécanisme d'alerte précoce, c'est-à-dire les procédures de carton jaune et de carton orange, allait se traduire par une montée en puissance des parlements nationaux dans la machine décisionnelle de l'UE. C'est en ce sens que le professeur Alan Dashwood, parmi d'autres, s'exprimait en 2007 à la Chambre des communes⁸⁸: "*[...] l'application du mécanisme d'alerte précoce aurait "un impact réel sur la dynamique politique de la Communauté" [...] Si un nombre significatif de parlements nationaux estiment qu'une proposition viole le principe de subsidiarité, "cela réduira obligatoirement, sous l'une comme sous l'autre des procédures, les chances que la mesure soit adoptée telle quelle. Je pense que cela ne manquera pas d'influer aussi [...] sur le déroulement des éventuelles procédures devant la Cour de justice [de l'Union européenne] ..."*".

La Commission, le Conseil et le Parlement européen forment toujours le triangle institutionnel qui est à la base de toute décision sur une proposition donnée. Selon toute apparence, le seul moyen qu'ont les parlements nationaux d'intervenir, c'est de demander à l'auteur de l'initiative législative de reconsidérer son projet ou de mieux expliquer sa conformité au principe de subsidiarité. Néanmoins, pour reprendre les termes du professeur Dashwood, si un nombre significatif de parlements nationaux estiment qu'une proposition viole le principe de subsidiarité, cela diminue les chances, sous l'une ou l'autre des procédures, que la mesure en cause soit maintenue et adoptée sans changement.

⁸⁸ Voir le 33e rapport, session 2007-2008: "Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty", de la commission d'examen des textes européens de la Chambre des communes.

L'insertion dans les traités européens de la première mention explicite du rôle des parlements régionaux a suscité beaucoup d'attentes. Il faut cependant être prudent en analysant l'incidence réelle de l'article 6 du protocole n° 2. Comme le rappelle la Chambre des lords britannique, cette disposition ne fait pas obligation aux parlements nationaux de consulter les assemblées régionales. Elle est simplement "permissive"⁸⁹; certains États membres ont toutefois adopté des dispositions internes qui vont au-delà du traité (AT, BE, DE, voir point 2.1 du présent rapport).

Le fait que le traité de Lisbonne ouvre la possibilité d'une participation des parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs, participation laissée à la discrétion des parlements nationaux, n'investit pas nécessairement le processus décisionnel de l'UE d'une nouvelle dimension régionale. C'est pourquoi, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et dans le déroulement actuel de sa mise en œuvre, l'enthousiasme et les attentes du départ semblent retomber au fur et à mesure que l'on prend conscience des nombreuses conditions qui encadrent l'exercice du mécanisme d'alerte précoce:

La consultation des assemblées régionales est laissée à la discrétion du parlement national ("le cas échéant");

Il ressort du protocole n° 2 que la consultation ne porte que sur la conformité au principe de subsidiarité (et non sur la conformité au principe de proportionnalité);

La consultation ne porte que sur les projets d'actes législatifs (à l'exclusion donc des initiatives européennes non législatives);

Le délai imparti pour rédiger une position sur le respect de la subsidiarité est court, nécessairement plus court que pour les parlements nationaux puisque ces derniers sont les destinataires réels des positions régionales et qu'ils ont besoin de temps pour les étudier avant l'expiration du délai de huit semaines;

Une fois que le parlement régional lui a transmis sa position, le parlement national est libre de décider s'il en tient compte ou non dans son propre avis final.

Il s'ensuit que le travail des assemblées régionales ne sera suivi d'effet qu'à la condition que le parlement national le reprenne à son compte et que le seuil de voix requis soit atteint. Même dans ce cas, rien ne garantit que la Commission modifiera sa proposition initiale. Les procédures actuelles de contrôle de la subsidiarité risquent donc de dissuader les parlements régionaux de contribuer au mécanisme d'alerte précoce, dans la mesure où la visibilité et l'efficacité de leur travail ne sont pas vraiment assurées.

⁸⁹ Chambres des lords (House of Lords), *How will the Lords EU Committee operate these new powers?*, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/use-new-powers.pdf>.

D'un autre côté, il ne faut pas sous-estimer le rôle nouveau que les parlements régionaux sont appelés à exercer dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Le transfert de nouvelles compétences à l'UE en vertu du traité de Lisbonne pourrait donner lieu à une multiplication des conflits de subsidiarité. En effet, les chambres territoriales et les organes représentant directement les régions (AT, BE, DE), qui sont un élément constitutif du système parlementaire national, obtiennent une voix avec le mécanisme d'alerte précoce, ce qui leur confère pour la première fois un poids direct dans le contrôle de subsidiarité des propositions législatives de l'UE. Tel n'est pas le cas, cependant, des assemblées territoriales qui, tel le Sénat espagnol, ne fonctionnent pas en réalité comme une chambre haute territoriale.

3.3. Les défis qui attendent les parlements régionaux à pouvoirs législatifs

D'une manière générale, l'analyse des résultats du questionnaire fait ressortir **trois principaux défis** auxquels se voient confrontés tous les parlements régionaux interrogés.

En premier lieu, les parlements régionaux doivent adopter une nouvelle approche des affaires européennes, en prise directe sur la "culture européenne de la subsidiarité" et en pleine conscience de l'importance de leur rôle dans le contrôle de subsidiarité. En second lieu, il faut que les parlements régionaux soient sélectifs dans leur choix des projets d'actes législatifs européens à contrôler. À cet effet, la plupart des parlements régionaux mettent d'ores et déjà à profit leurs réseaux et leurs représentants à Bruxelles. Cette pratique devra s'accompagner de la mise en jeu de mécanismes de coordination interne et internationale, afin de se concerter sur des préoccupations communes. En troisième lieu, il est nécessaire pour les parlements régionaux de se saisir le plus en amont possible des projets d'actes législatifs européens, compte tenu de la brièveté du délai imparti (huit semaines). Toute proposition signalée comme étant potentiellement litigieuse devrait être examinée par les assemblées régionales dès que la version linguistique correspondante est disponible. C'est déjà l'usage dans certains parlements régionaux des pays étudiés (AT, DE, FI, UK), mais pas dans d'autres (ES, IT, PT).

On constate, là encore, qu'à la typologie des assemblées législatives régionales correspond une typologie des cultures politiques. Les résultats exposés au chapitre 2 du présent rapport permettent en effet de dégager trois modèles pour

le contrôle parlementaire de la subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce⁹⁰:

- un intérêt et un enthousiasme réels pour le contrôle de subsidiarité, mais des capacités insuffisantes, une tradition quasi inexistante ou un manque d'adaptation comportementale (ES, IT);
- peu d'intérêt ou d'enthousiasme pour le contrôle de subsidiarité, malgré de fortes capacités, une tradition bien ancrée et des mécanismes d'adaptation en place (FI, UK);
- un équilibre harmonieux entre intérêt/enthousiasme et capacité d'opérer des contrôles de subsidiarité (AT, BE, DE).

Cette typologie coïncide avec la dimension plus ou moins pro-européenne de l'opinion publique des différents pays, le caractère plus ou moins rigoureux du contrôle parlementaire des affaires européennes au niveau national, la volonté plus ou moins grande de l'échelon infraétatique d'avoir son mot à dire dans le processus décisionnel de l'UE et le sérieux avec lequel le principe de subsidiarité est considéré.

Elle est également révélatrice du fossé entre échelon national et échelon régional, de même qu'entre gouvernement et parlement aux deux niveaux. Comme le montre le chapitre 2, le rôle de l'exécutif (central ou régional) est très variable selon les pays, avec des conséquences directes sur l'implication des assemblées régionales dans le mécanisme d'alerte précoce. Par exemple, les États fédéraux ont établi au niveau national des systèmes de coordination et d'échange d'informations entre l'exécutif et le législatif, ce qui facilite le travail de la chambre ou de l'organe représentant les intérêts régionaux.

Pour finir, cette typologie reflète les différentes relations entre les chambres/parlements nationaux et les parlements régionaux, entre les parlements et leurs exécutifs respectifs, et enfin entre les instances étatiques et infraétatiques et les institutions européennes. S'agissant de la coopération internationale, le développement de dialogues transfrontaliers directs est perçu comme une évolution naturelle, ou bien comme un moyen de contourner la marginalisation intérieure. Par exemple, les États fédéraux (AT, DE) n'imposent pas aux régions de délai juridiquement contraignant pour communiquer leurs positions respectives au parlement national, parce qu'il existe un consensus général sur ce qui définit une coopération fructueuse. Ces pays s'appuient en

⁹⁰ Les assemblées régionales portugaises ne sont pas prises en considération, puisqu'elles n'ont pas répondu au questionnaire.

outre sur une longue tradition de coopération étroite entre le parlement national et les assemblées régionales, ainsi qu'avec les exécutifs et les institutions européennes elles-mêmes. Inversement, le délai de quatre semaines imparti aux parlements des communautés autonomes espagnoles pour transmettre leurs contributions, délai juridiquement contraignant et dont le non-respect emporte des conséquences déterminées à l'avance, inaugure une nouvelle période de coopération, qu'il conviendrait de développer davantage.

Diverses mesures sont envisageables pour répondre aux trois défis de l'application du mécanisme d'alerte précoce

Pour le premier défi: accélérer le renforcement des capacités des parlements régionaux en organisant des sessions de formation et en sensibilisant les députés à la portée réelle du mécanisme d'alerte précoce et à la nécessité d'une action coordonnée. Favoriser l'adaptation culturelle aux nouveaux mécanismes disponibles en encourageant l'adoption de bonnes pratiques et la participation aux réseaux existants.

Pour le deuxième défi: analyser l'importance réelle, pour l'échelon régional, du rôle dont le traité de Lisbonne l'investit. Distinguer entre perception nationale et régionale. Étudier au niveau régional les leviers qui permettraient aux parlements régionaux d'intervenir davantage dans le processus décisionnel européen. Participer à un véritable système de contrôle collectif ou à un véritable dialogue collectif autour des tests de subsidiarité. Prendre conscience de l'importance de la participation parlementaire au processus prélegislatif européen (voir infra le chapitre 4 sur le réseau de monitoring de la subsidiarité et ses consultations sur les analyses d'impact territorial).

Pour le troisième défi: mettre en place des mécanismes de coordination adéquats à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Utiliser les mécanismes et les leviers disponibles (si nécessaire, au cas par cas) comme indiqué pour les premier et deuxième défis.

Ainsi, les défis qui se présentent aux parlements régionaux, en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs traditions, consistent à optimiser les possibilités du mécanisme d'alerte précoce pour développer les capacités nécessaires à un contrôle adéquat, exploiter les capacités existantes de manière efficace en coordination avec les autres parlements régionaux et renforcer le potentiel de coopération avec leurs exécutifs respectifs et le parlement national, le tout afin d'accroître leur visibilité en tant qu'acteurs intervenant dans la décision sur le point de savoir si un projet d'acte législatif de l'UE est conforme ou non au principe de subsidiarité.

3.4. Bonnes pratiques

L'enquête a mis au jour des mesures que l'on pourrait qualifier de "bonnes pratiques", à partir desquelles une série de recommandations seront proposées à la fin de ce rapport.

Une préparation adéquate aux contrôles de subsidiarité

Plusieurs parlements régionaux ont procédé à diverses adaptations juridiques, procédurales et organisationnelles que l'on pourrait qualifier de bonnes pratiques, et qui sont transposables à d'autres assemblées régionales.

Réformes juridiques/constitutionnelles

Incorporation du mécanisme d'alerte précoce dans les constitutions régionales (DE)

Conclusion d'accords de coopération entre l'exécutif et le législatif, ou modification des accords existants

Mesures/réformes procédurales

Confier le contrôle de subsidiarité à une commission (la commission des affaires européennes)

Mettre en place une coopération entre les différentes commissions participant au contrôle de subsidiarité

Fixer des délais pour les différentes phases de la procédure, en particulier pour ce qui concerne les échanges d'informations avec l'exécutif (DE)

Procédures de filtrage

Certains parlements nationaux ont décidé de communiquer tous les projets d'actes législatifs européens à l'échelon régional, sans aucun filtrage. Cela peut s'entendre de deux façons:

Il est vraisemblable que, si le niveau central n'empêche pas l'échelon régional d'analyser toutes les propositions législatives de l'UE, c'est en signe de respect pour l'autonomie des assemblées régionales, seules à même d'arbitrer entre les propositions pour retenir celles qu'elles vont examiner sous l'angle de la subsidiarité.

D'un autre côté, l'absence de filtrage au niveau central signifie que les parlements régionaux sont noyés sous la masse de documents émanant de Bruxelles, ce qui les empêche de procéder à des contrôles efficaces, à moins

qu'ils ne créent leur propre système de filtrage. Certains parlements régionaux possèdent déjà une expérience dans l'analyse précoce du programme de travail de la Commission et la présélection des dossiers pertinents à étudier attentivement. On peut envisager de généraliser cette procédure à titre de bonne pratique, mais cela n'enlève rien à la nécessité pour les chambres régionales de mettre en place des systèmes efficaces de filtrage en amont, partagés verticalement et horizontalement.

Les analyses de subsidiarité menées par l'exécutif, de même que celles réalisées par les parlements d'autres pays, se révèlent très utiles (voir ci-après le "droit à l'information complète"). Dans le cas du Parlement flamand, le Bureau européen est chargé de filtrer les projets d'actes législatifs de l'UE. En tout état de cause, la nécessité d'un système de filtrage va de pair avec celle d'une coopération systématique entre les parlements à tous les niveaux.

Droit à l'information complète

Ce sont les États fédéraux qui ont mis en place les meilleures pratiques en matière de droit à l'information. Par exemple, l'Autriche a modifié sa Constitution pour adapter le règlement intérieur du Parlement national, de sorte que les deux chambres sont aujourd'hui en mesure d'exercer leur droit à l'information complète:

- 1) pour chaque projet d'acte législatif européen, le ministre compétent est tenu de fournir aux deux chambres toutes les informations pertinentes, "y compris une analyse de subsidiarité";
- 2.) chaque année calendaire, le ministre compétent met à disposition du Parlement la liste des initiatives législatives envisagées dans le programme de travail de la Commission.

Cette pratique pourrait être transposée à d'autres pays.

Relations entre l'exécutif et le législatif

Il ressort de l'ordre constitutionnel des différents pays étudiés ainsi que des résultats de l'enquête que les parlements régionaux pourraient rencontrer des difficultés à opérer des contrôles de subsidiarité:

- 1) face au manque de temps et de moyens, il est logique pour une assemblée régionale de chercher à maximiser la contribution de tous les intervenants en acceptant l'assistance du gouvernement régional, en laissant celui-ci servir de filtre politique, ou, à tout le moins, en s'appuyant sur une pratique de coopération continue. L'examen des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif au niveau régional, dans le cadre de l'enquête, a fait apparaître qu'il

n'existait pas de procédures formelles; seules sont envisagées des missions de soutien ou d'accompagnement (AT). Pourtant, une coopération étroite est jugée indispensable (DE) (cette coopération est consolidée: une nouvelle tâche vient s'ajouter aux pratiques de travail déjà en vigueur). La Conférence des présidents de parlements régionaux constitue également une plateforme privilégiée pour l'échange d'informations et la coordination horizontale des travaux des assemblées régionales (AT, ES);

2) il n'est pas interdit non plus de réfléchir aux avantages d'une communication informelle⁹¹ directe de la position de l'assemblée régionale au gouvernement national (et non pas au parlement national), ou directement à la Commission, directement à la présidence du Conseil, aux parlements et aux gouvernements des autres États membres, notamment les États voisins avec lesquels il existe des liens étroits, directement au Parlement européen ou à certains députés européens, notamment le rapporteur du projet et, le cas échéant, les eurodéputés élus dans la circonscription englobant la région concernée⁹². Les avis rendus au niveau régional parviendraient ainsi directement à l'exécutif national, qui siège au Conseil. C'est aussi vrai pour le dialogue avec les institutions européennes, que les représentations régionales à Bruxelles entretiennent depuis longtemps. En Espagne, par exemple, le choix qui se présente à un parlement régional s'inscrit tout à fait dans ce cadre: il a quatre semaines pour soumettre son avis aux Cortes ou huit semaines pour prendre contact directement avec le législateur européen, et encore plus de temps pour parler aux autres acteurs. La valeur ajoutée du mécanisme d'alerte précoce pourrait alors se trouver remise en cause, à moins d'accomplir un réel travail interparlementaire commun, aussi visible qu'efficace.

Par exemple, la tradition constitutionnelle allemande veut que ce soit les gouvernements des Länder, et non pas leurs parlements, qui soient chargés de représenter les positions et les intérêts régionaux au niveau fédéral. Aucun des parlements régionaux allemands interrogés n'a contesté la légitimité ou l'efficacité de leur système de représentation.

Coopération horizontale et verticale entre les parlements

S'agissant des mécanismes de coopération avec les parlements nationaux et les autres assemblées régionales, il ne semble pas y avoir de structure claire et bien établie à ce jour, et aucune bonne pratique n'a pu être décelée. Il serait donc souhaitable de structurer et d'institutionnaliser cette coopération. Une

⁹¹ Cette action informelle aurait lieu en marge des traités et du droit national.

⁹² Selon la "revue des pairs" du présent rapport, réalisée par le pair-évaluateur Philipp Kiiver, professeur associé de l'université de Maastricht.

suggestion intéressante des répondants à l'enquête consiste à mettre en place une sorte d'IPEX spécialement conçue pour les besoins des assemblées régionales.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions au service de l'échange de bonnes pratiques

En plus de l'assistance qu'il peut être appelé à apporter aux parlements régionaux à pouvoirs législatifs dans chacun de ces domaines (filtrage, circulation de l'information, renforcement de la coopération)⁹³, le réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions pourrait également jouer un rôle essentiel en leur servant de facilitateur pour l'échange de bonnes pratiques. C'est d'autant plus important et urgent que les assemblées législatives régionales préparent actuellement les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du traité de Lisbonne relatives à la subsidiarité et plus particulièrement au mécanisme d'alerte précoce. Le réseau de monitoring de la subsidiarité assurerait en outre une meilleure visibilité à ces bonnes pratiques, en les rendant plus accessibles à ses partenaires, mais aussi au grand public.

⁹³ Voir infra chapitre 4.

4. Optimisation du réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions

Le Comité des régions estime que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont les pierres angulaires du modèle européen de gouvernance multiniveaux. En application des traités, qui disposent que les décisions sont prises au niveau le plus proche des citoyens, le principe de subsidiarité doit être considéré comme le fondement d'une plus forte réactivité de tous les niveaux de gouvernance aux besoins des citoyens et d'une plus grande efficacité du processus décisionnel⁹⁴. Lors de sa réunion de septembre 2008 à Dunkerque, le Bureau a réaffirmé que le CdR s'engageait à intégrer la subsidiarité dans l'ensemble de ses processus politiques et a souligné l'importance du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR pour y parvenir⁹⁵.

4.1. Le réseau de monitoring de la subsidiarité (SMN)

Composition

La participation au réseau de monitoring de la subsidiarité est volontaire. Depuis le lancement du réseau en 2007, le nombre de partenaires n'a cessé de croître: 48 en avril 2007, 87 en septembre 2007⁹⁶, 96 en septembre 2008⁹⁷, 109 en 2009. À la date du 16 février 2011, le réseau de monitoring de la subsidiarité compte 126 partenaires: parlements ou assemblées représentant des régions dotées de pouvoirs législatifs, gouvernements ou exécutifs représentant des régions dotées de pouvoirs législatifs, collectivités locales ou régionales sans pouvoir législatif, associations de collectivités locales ou régionales, délégations nationales du CdR et parlements nationaux.

Fin 2010, le CdR a lancé pour la première fois un appel à candidatures ciblé à l'intention des parlements et gouvernements de régions dotées de pouvoirs législatifs. Une lettre cosignée par le président et le premier vice-président du CdR a été envoyée à cet effet aux présidents des parlements et gouvernements régionaux concernés. Le but est de constituer un sous-groupe des régions à pouvoirs législatifs, afin de permettre au réseau de monitoring de la subsidiarité de leur apporter un soutien plus ciblé, en particulier dans la perspective des

⁹⁴ CdR 199/2009 fin, point 6.

⁹⁵ R/CdR 196/2009 - Point 8 a).

⁹⁶ R/CdR 150/2007 - Point 11.

⁹⁷ R/CdR 229/2008 - Point 8 b).

nouvelles dispositions du traité de Lisbonne relatives à la subsidiarité et au mécanisme d'alerte précoce.

Objectifs

Après une période d'essai, le réseau de monitoring de la subsidiarité est pleinement opérationnel depuis avril 2007. Il poursuit un quadruple objectif:

- mener une action de sensibilisation au sujet de l'application pratique des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- permettre une participation politique des collectivités locales et régionales au monitoring de la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- tenir les rapporteurs et les membres du CdR informés des contributions en matière de subsidiarité et de proportionnalité émanant d'un réseau représentatif d'acteurs locaux et régionaux;
- identifier les mesures susceptibles d'améliorer la législation, de simplifier les procédures administratives et d'accroître l'acceptation des politiques de l'Union européenne par les citoyens⁹⁸.

Dans son avis sur le "Paquet "Mieux légiférer" 2007-2008"⁹⁹, le CdR souligne que le réseau de monitoring de la subsidiarité représente un instrument utile, non seulement en raison de l'engagement démontré par les partenaires à l'égard du monitoring de la subsidiarité, mais également compte tenu de sa capacité potentielle à servir de laboratoire pour l'échange des meilleures pratiques dans l'application du principe de subsidiarité et de la gouvernance à plusieurs niveaux¹⁰⁰.

En ce qui concerne la participation au processus législatif européen, les rapporteurs du CdR mettent à profit les contributions des collectivités locales et régionales partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité dans l'élaboration de leurs projets d'avis. Les avis constituent le moyen privilégié, pour le CdR, de faire connaître ses inquiétudes sur des questions de subsidiarité ou de proportionnalité. En outre, en cas de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne, la position du CdR se trouvera considérablement renforcée s'il a déjà expressément soulevé dans ses avis les problèmes de subsidiarité en cause¹⁰¹. Depuis la décision du Bureau de septembre 2008, les avis du CdR comportent, chaque fois que nécessaire, une section consacrée à la conformité

⁹⁸ Voir <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>. Voir aussi R/CdR 229/2008 - Point 8 a).

⁹⁹ CdR 199/2009 fin.

¹⁰⁰ CdR 199/2009 fin, point 7.

¹⁰¹ R/CdR 229/2008 - Point 8 a).

aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le règlement intérieur révisé du CdR a formellement entériné en 2010, en son article 51, paragraphe 2, cette décision du Bureau¹⁰². Désormais, les analyses politiques rédigées par les secrétariats des commissions du CdR pour assister les rapporteurs dans la rédaction de leurs projets d'avis comportent une section intitulée "Subsidiarité, proportionnalité et meilleure réglementation". Sous réserve de l'accord du rapporteur concerné, l'analyse est publiée sur le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité sert également de "facilitateur" pour l'échange d'informations entre les différentes entités au niveau local, régional et européen, mais aussi avec les parlements nationaux ou leurs chambres respectives. Somme toute, la finalité ultime du réseau de monitoring de la subsidiarité est bien de développer une culture commune de la subsidiarité.

D'autre part, afin de donner un visage et une nouvelle impulsion au réseau de monitoring de la subsidiarité, M. Valcárcel Siso, premier vice-président du CdR¹⁰³ et président de la communauté autonome de Murcie, a été nommé coordonnateur du réseau en juin 2010, avec notamment pour mission d'articuler les activités du réseau de monitoring de la subsidiarité avec les activités politiques du CdR.

Consultations

Le CdR a mis en place trois types d'activités consultatives, permettant de faire appel à l'expertise des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité en deux points distincts du processus décisionnel européen: pendant la phase prélegislative, avant la présentation d'une nouvelle proposition de l'UE, avec la participation aux évaluations d'impact menées par la Commission européenne, et pendant la phase législative, après l'adoption de la proposition par l'institution concernée, avec les consultations ouvertes et les consultations ciblées. Le délai de la consultation se situe dans une fourchette de six à huit semaines, selon le cas. Dans les consultations ouvertes, les partenaires du réseau peuvent s'aider d'un modèle standard de grille d'évaluation pour réaliser leur analyse de subsidiarité et de proportionnalité¹⁰⁴. Pour les consultations ciblées et celles sur les analyses d'impact, un questionnaire ad hoc est établi. Les contributions aux consultations ouvertes sont traduites dans la langue du rapporteur (dans

¹⁰² Règlement intérieur du Comité des régions (JO L 6 du 9.1.2010, p. 14). L'article 51, paragraphe 2, dudit règlement dispose: "Les avis du Comité contiennent une référence explicite à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité".

¹⁰³ Pour la première moitié (2010-2012) du nouveau mandat de cinq ans institué par le CdR (2010-2015).

¹⁰⁴ Ces contributions peuvent être consultées sur le site internet du SMN: www.cor.europa.eu/subsidiarity.

l'hypothèse de la rédaction d'un avis sur la question soulevée) et transmises à ce dernier pour information. S'agissant des contributions aux consultations ciblées ou sur les analyses d'impact, un rapport de synthèse¹⁰⁵ est transmis aux rapporteurs et aux commissions compétentes du CdR pour alimenter les débats politiques au sein des commissions et durant les sessions plénières. Les rapports concernant les consultations sur les analyses d'impact sont également transmis à la Commission européenne.

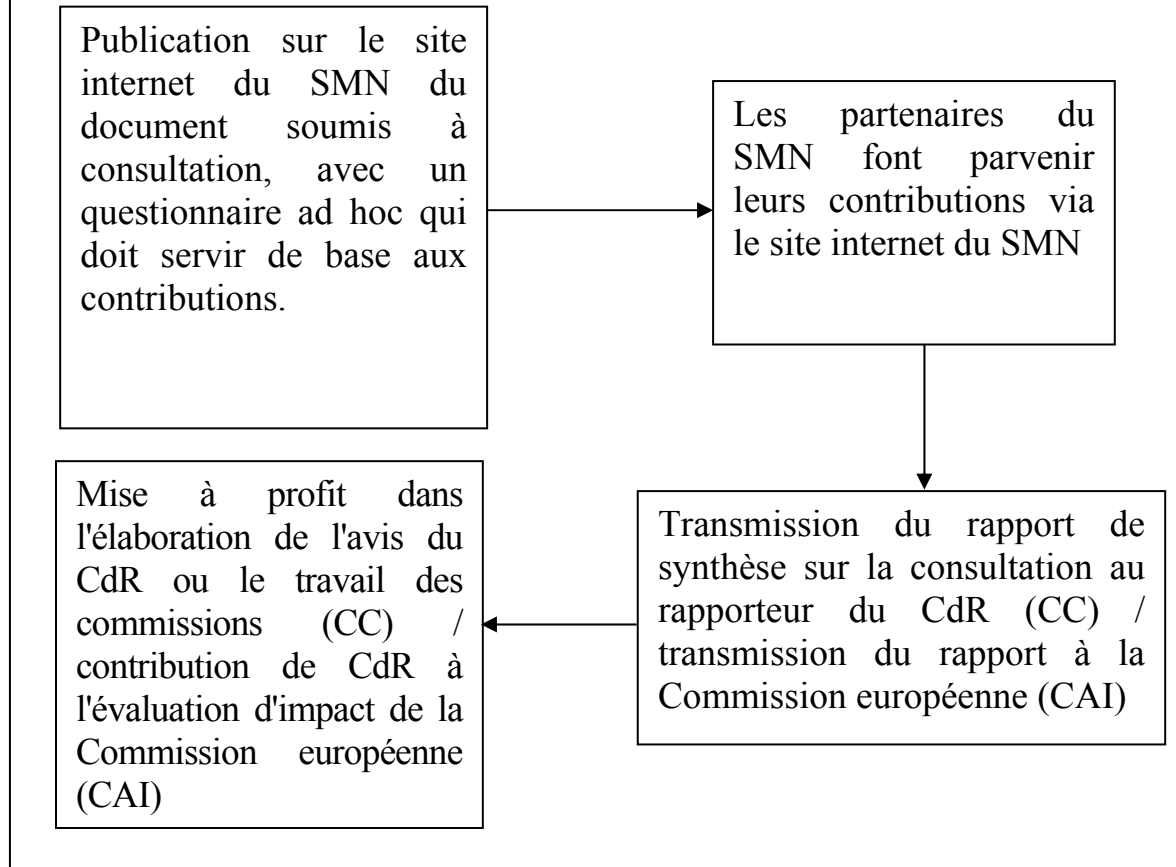
Le réseau de monitoring de la subsidiarité est un outil qui permet d'offrir au travail des rapporteurs et des commissions du CdR le concours d'expertises complémentaires. Toutefois, la décision finale d'utiliser ou non les contributions reçues du réseau pour la rédaction d'un projet d'avis appartient au rapporteur¹⁰⁶. Comme indiqué dans le document du Bureau de Dunkerque¹⁰⁷, le réseau de monitoring de la subsidiarité étudie encore la possibilité de lancer des "consultations d'alerte précoce". Cela pourrait se concrétiser après les cinquièmes Assises de la subsidiarité en mars 2011, avec le lancement du nouveau site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité et le renforcement des relations avec les parlements régionaux.

¹⁰⁵ Les contributions des partenaires du SMN sont annexées au rapport.

¹⁰⁶ R/CdR 196/2009 - Point 8 a).

¹⁰⁷ R/CdR 229/2008 - Point 8 a).

Les processus de consultation sur les analyses d'impact (CAI) et de consultation ciblée (CC) dans le réseau de monitoring de la subsidiarité



Consultations sur les analyses d'impact

Le protocole de coopération entre le CdR et la Commission européenne, conclu en 2005 et modifié en 2007, prévoit que "dans le cadre de la programmation annuelle, la Commission peut demander au Comité de s'impliquer (a) dans des études portant sur l'impact de certaines propositions sur les autorités locales et régionales ainsi que, (b) dans des cas exceptionnels, en aval dans des rapports d'impact à caractère local et régional concernant certaines directives"¹⁰⁸. Les consultations sur les analyses d'impact ont commencé en 2009; la première, lancée le 6 février 2009, portait sur une initiative visant à réduire les inégalités de santé dans l'UE¹⁰⁹. La Commission européenne a tenu compte des résultats de

¹⁰⁸ Protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions (17/11/2005): <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

¹⁰⁹ Pour plus de détails, voir le rapport de synthèse du 22 avril 2009 *Assessment of Territorial Impacts of EU Action to Reduce Health Inequalities*, consultable à l'adresse: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/ReportonAssessmentofTerritorialImpacts.aspx>.

cette consultation dans l'élaboration de sa propre évaluation d'impact, en reprenant certains éléments mis en avant par les partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité dans leurs contributions. Les consultations sur les analyses d'impact s'adressent d'abord aux partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR, mais elles sont également ouvertes aux membres de la plateforme de suivi "Europe 2020" du CdR. Dans des cas très particuliers, elles sont également ouvertes à des entreprises privées ou publiques-privées, comme lors de la deuxième consultation, organisée en octobre 2009, qui portait sur la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (98/83/CE) (voir ci-dessous).

La contribution du CdR à l'évaluation d'impact menée par la Commission européenne concernant la directive sur l'eau potable

Le CdR a organisé, en collaboration avec la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, une consultation pour évaluer les impacts territoriaux de la révision de la directive. Eu égard à la complexité de la panoplie des opérateurs de l'eau dans l'Union européenne et du vif intérêt qu'elles ont manifesté à participer au débat, les compagnies privées et les structures mixtes (publiques-privées) de distribution d'eau ont été autorisées à prendre part à la consultation. Celle-ci a été lancée en octobre 2009 avec la mise en ligne d'un questionnaire sur le site internet du CdR, accompagné de la traduction des questions de l'enquête. À l'issue de la consultation, un rapport¹¹⁰ a été rédigé pour synthétiser les 93 contributions reçues, provenant de 18 des 27 États membres de l'UE ainsi que de Norvège. Cinq contributions émanaient de membres de la plateforme de suivi de la stratégie de Lisbonne du CdR, onze autres d'institutions partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR. La Commission européenne n'a pas encore présenté de proposition sur ce sujet.

La dernière en date des consultations sur les analyses d'impact, portant sur l'analyse des impacts territoriaux de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité pour l'après-2010, a eu lieu du 25 septembre au 25 octobre 2010. Le CdR a reçu 17 contributions.

Le CdR réfléchit actuellement à une adaptation de son protocole de coopération avec la Commission européenne pour tenir compte des innovations introduites par le traité de Lisbonne, notamment l'article 5 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui dispose: "Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de

¹¹⁰ Rapport final sur la consultation organisée par le Comité des régions concernant la révision de la directive sur l'eau potable, Comité des régions, direction des travaux consultatifs, unité 3 – Réseaux & subsidiarité.

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."¹¹¹

Consultations ouvertes

Dans le cadre des consultations ouvertes, les partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité peuvent soumettre des contributions spontanées sur n'importe quel document de l'UE. Ils peuvent s'aider à cet effet d'une grille d'évaluation standard. Certains partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité, comme le Bundesrat autrichien, transmettent régulièrement leur propre analyse de subsidiarité au CdR, à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil.

En 2010, le CdR a reçu 27 contributions de partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité, portant sur 21 communications de la Commission européenne.

Consultations ciblées

En vertu de la décision du Bureau de Dunkerque, en 2009¹¹², c'est le rapporteur qui décide s'il doit y avoir ou non une consultation ciblée. Pour ce type de consultation, les contributions des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité se basent sur un questionnaire ad hoc, comprenant un nombre limité de questions préparées par l'unité "Subsidiarité" du secrétariat général du CdR, en collaboration avec le rapporteur et son expert. Les contributions peuvent être soumises au rapporteur jusqu'à trois semaines avant l'adoption de l'avis par le CdR siégeant en session plénière.

¹¹¹ Voir aussi le point 8 du protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions (conclu en 2005 et modifié en 2007):

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

¹¹² R/CdR 229/2008 - Point 8 a).

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS TYPES DE CONSULTATIONS

	Type de document européen	Intervenants ciblés	Délai de soumission des contributions	Concours au processus décisionnel de l'UE	Nombre de consultations (2007–2010)	Nombre de contributions de partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité (2007–2010)	Retour de la Commission européenne ou d'autres institutions européennes
Consultation sur les analyses d'impact	Documents législatifs de l'UE sélectionnés d'un commun accord avec la Commission européenne	Partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité et, selon le sujet concerné: membres de la plateforme de suivi de la stratégie de Lisbonne du CdR / groupe d'experts du GECT / autres parties prenantes	6 à 8 semaines	Contribution aux évaluations d'impact de la Commission européenne	3	122	Retour positif de la Commission européenne jusqu'ici

Consultation ouverte	Tous documents de l'UE	Partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité	Aucun	Possible contribution à tous projets d'avis du CdR résultant d'une saisine obligatoire ou d'une consultation facultative	-	27 (2010)	-
Consultation ciblée	Documents de l'UE sur lesquels le CdR est consulté, sur décision du rapporteur	Partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité	6 à 8 semaines et jusqu'à 3 semaines avant l'adoption de l'avis par la commission compétente du CdR	Possible contribution à des projets d'avis spécifiques du CdR résultant d'une saisine obligatoire ou d'une consultation facultative	12	162	-

Le CdR réfléchit à la possibilité de lancer des consultations dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, mais aucune proposition concrète n'a encore été rendue publique.

Le plan d'action du réseau de monitoring de la subsidiarité

À l'occasion des quatrièmes Assises de la subsidiarité, qui se sont tenues à Milan le 8 mai 2009, le Comité des régions et les partenaires institutionnels de son réseau de monitoring de la subsidiarité ont lancé le premier plan d'action 2009–2010 du réseau de monitoring de la subsidiarité, qui "vise à mobiliser les collectivités locales et régionales autour du développement d'une culture de la subsidiarité, en identifiant et en partageant les meilleures pratiques permettant d'atteindre les objectifs des politiques de l'Union, avec une attention particulière à la participation des organisations de la société civile"¹¹³. Conformément à ce plan, divisé en cinq "piliers" ou thèmes prioritaires, cinq groupes de travail ont œuvré dans leurs domaines respectifs entre avril et décembre 2010:

- groupe de travail "Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale", chef de file: Arco Latino;
- groupe de travail "Intégration des immigrants en milieu urbain", chef de file: Parlement de Catalogne;
- groupe de travail "Lutte contre le changement climatique: la participation citoyenne à la mise en œuvre de solutions énergétiques durables", chef de file: gouvernement du Land du Vorarlberg;
- groupe de travail "Inégalités de santé", chef de file: région de Lombardie;
- groupe de travail "Innovation sociale", chef de file: gouvernement régional du Pays basque/Innobasque (agence basque de l'innovation).

Ces groupes de travail ont pour mission d'animer le dialogue entre les participants sur les meilleurs moyens de mettre en œuvre les politiques de l'UE à l'échelon local et régional, afin de donner une vision pratique de l'application du principe de subsidiarité dans le domaine concerné. Dans chaque groupe, un partenaire du réseau assure la coordination (chef de file). Les groupes de travail seront chargés d'élaborer des documents de consultation et des études exploratoires susceptibles de servir de base aux échanges en ligne organisés dans le cadre du réseau de monitoring de la subsidiarité et, en particulier, d'identifier les bonnes pratiques qui pourraient servir de vitrine et de démonstration au sein du réseau de monitoring de la subsidiarité, à l'usage des responsables politiques, des décideurs et des praticiens dans toute l'Europe. Les

¹¹³ SMN Action Plan 2009–2010, Subsidiarity in Practice: Implementing EU Policies at the Grass-roots.

rapports finals de ces groupes de travail seront présentés lors des cinquièmes Assises de la subsidiarité, en mars 2011.

Les Assises de la subsidiarité

Les Assises de la subsidiarité constituent l'événement le plus important organisé par le CdR sur les questions de subsidiarité. La première édition a eu lieu à Berlin en 2004. Elles sont organisées conjointement par le CdR et le partenaire du réseau de monitoring de la subsidiarité qui accueille l'événement, en vue de débattre de différentes questions politiques et institutionnelles liées à la subsidiarité. Les quatrièmes Assises, qui se sont tenues le 8 mai 2009 à Milan, ont donné le coup d'envoi au premier plan d'action 2009-2010 du réseau de monitoring de la subsidiarité. Elles ont été particulièrement saluées en ce qu'elles "aspiraient à présenter les enjeux qui sous-tendent l'émergence d'une véritable culture de la subsidiarité en tant que facteur de la bonne gouvernance européenne, ainsi qu'à proposer des exemples de meilleures pratiques quant à l'application du principe de subsidiarité. À cette fin, plusieurs partenaires ont présenté des exemples de bonnes pratiques relatives à une application horizontale du principe de subsidiarité"¹¹⁴.

Les représentants des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité au niveau administratif se sont rencontrés pour la première fois dans le cadre d'une réunion de coordination technique en décembre 2008. Ils ont tenu une deuxième réunion de coordination à Milan en 2009, à l'occasion des quatrièmes Assises de la subsidiarité.

Les cinquièmes Assises de la subsidiarité se tiendront en mars 2011 à Bilbao. Le CdR présentera à cette occasion un rapport sur les activités du réseau de monitoring de la subsidiarité en matière de monitoring de la subsidiarité. Ce sera la contribution du Comité des régions au rapport de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité qui devrait paraître à l'automne 2011.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité et les parlements nationaux

Considérant que c'était le meilleur moyen de leur faire profiter de l'expertise et des résultats de son réseau de monitoring, le CdR a ouvert le réseau de monitoring de la subsidiarité aux parlements nationaux. À ce jour, les partenaires nationaux du réseau sont le Bundesrat autrichien, le Parlement hellénique et le Sénat français. Ce dernier a organisé de concert avec le CdR les

¹¹⁴ R/CdR 196/2009 – Point 8 a).

troisièmes Assises de la subsidiarité, qui se sont tenues à Paris en 2008, et à laquelle des représentants de parlements nationaux d'autres États membres étaient invités pour la première fois. L'expérience a été répétée en 2009 à Milan, pour les quatrièmes Assises de la subsidiarité, coorganisées avec le gouvernement régional de Lombardie. Selon un document du Bureau du CdR¹¹⁵, la participation directe des parlements nationaux aux Assises de 2008 et de 2009 ainsi que l'accueil favorable qu'ils ont réservé aux déclarations du CdR signifient que le Comité dispose désormais d'un "nouveau partenaire institutionnel et politique majeur". Le CdR entend poursuivre sa coopération avec les parlements nationaux et invitera les représentants de chaque État membre au sein de la COSAC aux prochaines Assises de la subsidiarité, à Bilbao.

4.2. La perception du réseau de monitoring de la subsidiarité par les parlements régionaux et nationaux

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que cette section a été rédigée sur la base des réponses reçues à notre questionnaire¹¹⁶, qui ne reflètent pas nécessairement la situation générale et les opinions des 74 assemblées législatives régionales des huit États membres étudiés.

En général, le travail du réseau de monitoring de la subsidiarité est connu et suscite un intérêt marqué

D'une manière générale, l'échelon régional connaît mieux le travail du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR et y est plus attentif que l'échelon national.

Au niveau national: certains parlements nationaux (certaines chambres) connaissent l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR et sont impatients de recevoir l'analyse de subsidiarité réalisée par le réseau de monitoring de la subsidiarité au moment de mener leur propre analyse dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, ou se tiennent régulièrement informés des travaux du réseau de monitoring de la subsidiarité (Sénat belge, Bundesrat allemand, Parlement portugais, Chambre des lords britannique), tandis que d'autres connaissent certes l'existence du réseau, mais n'accordent pas une attention privilégiée à ses initiatives (Parlement national italien, Bundestag allemand, Chambre des communes britannique). D'autres ignoraient jusqu'ici

¹¹⁵ R/CdR 283/2009 – Point 3 a).

¹¹⁶ Voir annexe 1 pour une présentation sommaire des parlements régionaux à pouvoirs législatifs qui ont répondu au questionnaire.

l'existence du réseau (Congrès des députés et Sénat espagnols¹¹⁷) et ne tiennent pas particulièrement à recevoir les analyses réalisées par le réseau de monitoring de la subsidiarité (Parlement finlandais).

Au niveau régional: la majorité des parlements régionaux connaissent le réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR et comptent toujours sur la transmission de ses analyses de subsidiarité suffisamment à l'avance, de même qu'ils sont désireux de bénéficier de son accompagnement, de ses informations¹¹⁸ et de ses conseils pendant la préparation de leurs propres analyses dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce (Parlement flamand, parlements régionaux allemands, Parlement des îles Åland, les trois organes législatifs décentralisés britanniques). La plupart sont membres du réseau de monitoring de la subsidiarité, à l'instar de la Murcie (ES), du Frioul-Vénétie Julienne depuis 2010 ou encore de l'Émilie-Romagne (IT), mais d'autres non (Aragon, Cantabrie, Galice, La Rioja). Certains parlements ont précisé qu'ils avaient déjà consulté les ressources du réseau sur des questions de subsidiarité (parlements régionaux autrichiens).

Une participation inégale, mais une perception généralement positive

La participation des parlements au réseau de monitoring de la subsidiarité est plus importante à l'échelon régional qu'au niveau national.

Au niveau national: très peu d'assemblées représentant les intérêts régionaux sont membres du réseau de monitoring de la subsidiarité. Le Bundesrat autrichien reçoit et retransmet aux acteurs concernés toute la documentation disponible aux membres du réseau de monitoring de la subsidiarité. Les analyses et recommandations sont jugées très utiles, mais à des fins purement informatives. Le Bundesrat en tant que tel n'est pas un destinataire direct du soutien et des informations du réseau de monitoring de la subsidiarité. Ce sont les parlements régionaux qui reçoivent la contribution du réseau, et c'est par leur truchement qu'elle est incorporée au débat politique au sein du Bundesrat autrichien.

Au niveau régional: la plupart des parlements régionaux interrogés participent au réseau de monitoring de la subsidiarité. Les assemblées régionales italiennes d'Émilie-Romagne et du Frioul-Vénétie Julienne, qui figurent parmi les

¹¹⁷ Entretien téléphonique avec Ignacio Carbajal Irazo, conseiller juridique de la commission mixte des Cortes pour l'Union européenne, octobre 2010.

¹¹⁸ Selon les parlements régionaux allemands, cela devrait comprendre des analyses, des partages de bonnes pratiques, des échanges de points de vues, des rapports sur les procédures mises en œuvre ou encore des études concernant la subsidiarité dans l'Union européenne.

premières régions à avoir rejoint le réseau de monitoring de la subsidiarité, soulignent l'importance du soutien apporté par le Comité des régions, à travers notamment son unité "Subsidiarité". Le réseau de monitoring de la subsidiarité est généralement considéré comme un instrument idoine pour garantir la réalisation d'une analyse de subsidiarité efficace et concrète. C'est une plateforme essentielle pour assurer une coopération étroite entre les régions partenaires du réseau. On y voit en outre un levier très important pour pallier le manque de moyens humains et financiers (Bolzano). Les parlements régionaux espagnols voient dans le réseau un outil précieux pour la préparation de leurs analyses de subsidiarité (Aragon, Cantabrie, Murcie).

Doutes et scepticisme

Certains parlements, tant au niveau national que régional, expriment des doutes et font part de leur scepticisme à l'égard du mécanisme d'alerte précoce et des activités du réseau de monitoring de la subsidiarité.

Au niveau national: le Parlement finlandais explique qu'il n'a recours à la procédure du mécanisme d'alerte précoce que lorsqu'il a des raisons impérieuses de le faire, car il estime qu'elle ne pèse guère sur le fond des propositions législatives européennes, à la différence de la procédure nationale d'examen. Il a donc décidé de ne pas consacrer plus de temps ou de ressources au mécanisme d'alerte précoce qu'il n'est absolument nécessaire; c'est pourquoi il ne tient pas particulièrement à recevoir les contributions du réseau de monitoring de la subsidiarité en matière de contrôle de subsidiarité.

Au niveau régional: la Sarre (DE) se dit sceptique quant à l'efficacité, à l'utilité et à la faisabilité de la formation de nouveaux réseaux internationaux en matière de subsidiarité. Certaines assemblées régionales italiennes craignent que leur participation au processus décisionnel européen ne soit pas aussi réelle ni aussi efficace que ne prétend le garantir le mécanisme d'alerte précoce. L'idée a été exprimée que ce qui compterait vraiment, c'est une participation et une implication accrues au niveau politique (Émilie-Romagne).

Perception du rôle du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR

	Parlements nationaux		Parlements régionaux
Autriche	Nationalrat	Bundesrat	Landtage
	-	Utile; le BR est membre du réseau de monitoring de la subsidiarité.	Réponses diverses: instrument utile, mais sans incidence cruciale; utile, mais pas assez proactif.
Belgique	Chambre des représentants	Sénat	Parlements de communautés et de régions
	-	Connaît l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité et étudie toujours avec intérêt les analyses de subsidiarité réalisées par le réseau.	Le Parlement flamand est désireux de bénéficier du soutien et du conseil que peut lui apporter le réseau de monitoring de la subsidiarité et étudie toujours avec attention les documents liés à ses activités.
Allemagne	Bundestag	Bundesrat	Landtage
	-	Utile, mais surtout pour les régions elles-mêmes; les analyses et autres contributions sont toutefois appréciées.	Réponses diverses: plateforme d'échanges importante; instrument utile, mais sans incidence cruciale; connaissant mal le rôle et la mission du réseau de

			monitorage de la subsidiarité, ou non-membre.
Italie	Chambre des députés	Sénat de la République	Assemblées régionales / provinciales
	Le parlement national connaît l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité, mais n'accorde pas d'attention particulière à ses initiatives.		Au niveau régional, le réseau de monitoring de la subsidiarité est considéré comme un instrument utile pour garantir un contrôle de subsidiarité efficace, compte tenu en particulier du manque de communication avec l'échelon national. Il est apprécié comme plateforme pour le partage d'informations et la comparaison des résultats.
Espagne	Commission mixte pour l'Union européenne		Parlements régionaux
	Ignorait l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité.		Les parlements des communautés autonomes connaissent généralement le réseau de monitoring de la subsidiarité et étudient avec attention les documents sur les activités du réseau.

Finlande	Eduskunta		Parlement d'Åland
	Ignorait l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité.		Reçoit toujours avec intérêt les contributions du réseau.
Portugal	Assemblée de la République		Assemblées législatives des Açores et de Madère
	Connaît l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité, étudie toujours avec intérêt les analyses de subsidiarité du réseau.		-
Royaume-Uni	Chambre des communes	Chambre des lords	Organes législatifs décentralisés
	Connaît l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité, mais ne tient pas particulièrement à recevoir ses contributions en matière de subsidiarité.	Connaît l'existence du réseau de monitoring de la subsidiarité et désireux de recevoir ses analyses de subsidiarité.	Éventuellement intéressés par un accompagnement et des conseils du réseau de monitoring de la subsidiarité dans la préparation de leurs propres analyses de subsidiarité au titre du mécanisme d'alerte précoce, ainsi que par la réception des analyses du réseau de monitoring de la subsidiarité suffisamment à l'avance.

4.3. Les besoins et les attentes des parlements régionaux à pouvoirs législatifs concernant le réseau de monitoring de la subsidiarité

Les répondants ont exprimé des besoins et des attentes multiples au sujet du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR, mais ils ont particulièrement insisté sur la coordination, ainsi que la diffusion d'informations et l'apport d'un soutien en temps utile afin de garantir une meilleure compréhension de la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce dans les États membres.

Rôle de coordination / Création d'une base de données

Selon les parlements régionaux autrichiens, le CdR et en particulier son réseau de monitoring de la subsidiarité pourraient jouer un rôle plus proactif dans la coordination du monitoring de la subsidiarité au niveau régional. La Saxe (DE) suggère que le CdR se charge de la création et de la maintenance d'une base de données centrale sur les analyses de subsidiarité régionales en Europe. Dans le même ordre d'idées, les assemblées régionales italiennes pointent du doigt les difficultés récurrentes qu'elles rencontrent à gérer la masse d'informations et de documents concernant des projets d'actes législatifs européens qui leur parviennent de l'UE ou de l'échelon national. Le réseau de monitoring de la subsidiarité pourrait constituer un levier important pour promouvoir la coordination entre les assemblées régionales dotées de pouvoirs législatifs; il a été suggéré, à cet effet, qu'une base de données soit créée sur le modèle de la base interparlementaire IPEX.

Diffusion rapide des informations pour une contribution en temps utile

Selon les parlements régionaux autrichiens, le réseau de monitoring de la subsidiarité se limite à l'heure actuelle à rassembler et à diffuser les contributions de ses membres, et, trop souvent, les assemblées régionales obtiennent ces informations post factum. Il serait souhaitable que le réseau de monitoring de la subsidiarité achemine l'information plus rapidement. De plus, si les analyses de subsidiarité du CdR étaient transmises ex ante et de façon plus interactive, les parlements régionaux pourraient les mettre à profit dans leurs propres contrôles de subsidiarité. Les parlements des Länder allemands, qui souhaitent renforcer leur collaboration avec le réseau, insistent eux aussi sur l'importance d'une soumission/diffusion de l'information en temps utile, dans la mesure où les échanges d'informations post factum n'ont pas le même intérêt.

Le réseau de monitoring de la subsidiarité devrait avoir vocation, au contraire, à constituer une plateforme pour l'échange d'informations et de points de vue ex

ante, et pour la mise en ligne de contributions sur lesquelles les régions pourraient s'appuyer avant ou pendant leurs délibérations sur l'opportunité de rendre un avis motivé. D'autre part, selon les assemblées régionales italiennes, le réseau de monitoring de la subsidiarité pourrait permettre d'obtenir les propositions législatives européennes suffisamment à l'avance pour qu'une position soit adoptée à leur égard au niveau régional.

Meilleure compréhension des modalités de mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce dans les différents États membres

Les trois organes législatifs décentralisés ont fait part de leur intérêt pour une meilleure connaissance, grâce au réseau de monitoring de la subsidiarité, des modalités d'application du mécanisme d'alerte précoce dans les autres États membres et des dispositions prises par les autres parlements régionaux pour opérer leurs contrôles de subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Ils souhaiteraient pour cela recevoir un rapport ou pouvoir consulter des pages internet consacrées à ce thème, qui rendraient compte de la situation dans chaque État membre et présenteraient des études de cas de parlements régionaux. Il conviendrait que le rapport ou les pages internet soient régulièrement mis à jour (par exemple, une actualisation annuelle dans le cas d'un rapport). L'Assemblée d'Irlande du Nord suggère que le rapport traite des questions suivantes: quel est le degré d'implication des parlements régionaux dans le mécanisme d'alerte précoce? Le délai de huit semaines n'est-il pas trop court pour qu'ils aient le temps d'examiner les textes et de répondre au parlement national? Selon quelle fréquence les parlements nationaux consultent-ils effectivement les parlements régionaux?

4.4. Faire du réseau de monitoring de la subsidiarité un instrument efficace pour les parlements régionaux à pouvoirs législatifs dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce

Le potentiel du réseau de monitoring de la subsidiarité

Créer une plateforme spéciale consacrée aux assemblées/parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs: il serait souhaitable de consacrer une partie des activités du réseau de monitoring de la subsidiarité du CdR aux assemblées législatives régionales, en instituant une plateforme spéciale destinée à faciliter le contrôle de subsidiarité en fournissant des services d'accompagnement et de conseil ainsi que des informations sur l'évolution de la situation dans les autres États membres. D'autre part, afin de répondre au besoin de coordination exprimé par les parlements régionaux, le réseau de monitoring de la subsidiarité

pourrait assurer la coordination des différents systèmes de monitoring de la subsidiarité en place dans les États membres, au niveau national comme à l'échelon régional. Les projets d'actes législatifs de l'UE devraient être diffusés le plus rapidement possible, afin d'être utilement pris en considération dans les résultats des analyses de subsidiarité des parlements régionaux.

Faciliter la coopération entre les parlements régionaux: le réseau de monitoring de la subsidiarité pourrait également servir à organiser et à stimuler la coopération entre les assemblées régionales. En effet, les échanges interparlementaires entre les assemblées régionales de différents États membres ne sont guère développés. Sachant qu'un certain nombre de parlements régionaux de différentes parties de l'Europe ressentent le besoin d'une collaboration plus étroite sur des questions d'intérêt commun, le CdR devrait réfléchir aux moyens de faciliter cette coopération par l'intermédiaire du réseau de monitoring de la subsidiarité, en créant des plateformes de dialogue, d'échange d'informations et de partage de bonnes pratiques (forum, réunions conjointes avec la CALRE, etc.).

Prioriser les processus de consultation (système d'alerte): il conviendrait d'établir un ordre de priorité entre les différents processus de consultation et de les planifier longtemps à l'avance, afin d'assurer la participation du plus grand nombre de partenaires, en créant un système d'alerte pour chaque consultation (on constituerait à cet effet une base de données avec un point de contact pour chaque parlement régional/partenaire). Les parlements régionaux ou d'autres partenaires pourraient également se voir offrir la possibilité de transmettre leurs contributions aux consultations sur la subsidiarité à un réseau de monitoring de la subsidiarité /CdR spécialisé.

Veiller à la visibilité des instruments disponibles aux parlements régionaux/partenaires: il est essentiel de donner aux partenaires un aperçu complet des instruments mis à leur disposition: grille d'évaluation de la subsidiarité pour les consultations ouvertes, questionnaires ad hoc pour les consultations ciblées et sur les analyses d'impact, etc.

Organiser des sessions de formation ou des réunions informelles (techniques): une autre possibilité à explorer pour le réseau de monitoring de la subsidiarité, dans le cadre de ses activités de soutien aux parlements et aux autres partenaires, serait d'organiser des sessions de formation adaptées ainsi que des réunions informelles (techniques) sur le thème de la subsidiarité, du réseau de monitoring de la subsidiarité et de son fonctionnement (par exemple, présentation du réseau et notamment des différents types de consultations mis en place; formation à l'intention des partenaires ayant des difficultés à remplir leur dossier "subsidiarité" ou la grille d'évaluation, etc.).

Mieux communiquer sur les activités du réseau de monitoring de la subsidiarité auprès des parlements et des institutions européennes: dans le cadre d'une réflexion sur les moyens de développer le potentiel du réseau de monitoring de la subsidiarité, se pose nécessairement la question d'une communication meilleure et plus intense sur les activités du réseau de monitoring de la subsidiarité, tant auprès des parlements nationaux et régionaux qu'auprès des institutions européennes.

Évaluer à intervalles réguliers les travaux/activités du réseau de monitoring de la subsidiarité: pour maximiser le potentiel du réseau de monitoring de la subsidiarité, le CdR pourrait procéder à une évaluation spécifique de la valeur ajoutée du réseau pendant les phases préparatoires (consultations sur les analyses d'impact) et les premières étapes du processus législatif européen (consultations ouvertes ou ciblées), en tenant compte des moyens mobilisés (humains et financiers) et de la capacité réelle du réseau à remplir sa mission. Dans le même esprit, une enquête pourrait être menée chaque année auprès des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité pour évaluer leur niveau de satisfaction, leurs besoins et leurs attentes. Les résultats de l'enquête seraient synthétisés dans un rapport d'évaluation annuel.

Obtenir une participation accrue des parlements régionaux à pouvoirs législatifs: à ce jour, seules 27 des 74 assemblées législatives régionales d'Europe sont membres du réseau de monitoring de la subsidiarité. Pour renforcer la crédibilité et la validité de son travail concernant le mécanisme d'alerte précoce, il serait nécessaire que le CdR intensifie ses efforts pour que, dans l'idéal, tous les parlements régionaux soient partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité.

Le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité: un outil susceptible d'être optimisé

L'IEAP soumet ci-après une série de propositions pour améliorer le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité (dont une nouvelle version a déjà été lancée fin 2010), en en faisant un outil de communication plus pratique:

Créer un outil de recherche rapide sur la page d'accueil: cette fonctionnalité permettrait aux partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité d'exécuter des recherches rapides sur n'importe quel document, événement ou sujet qui les intéresse.

Améliorer le menu principal: le menu principal est important pour offrir une vue d'ensemble claire des objectifs et des activités du réseau de monitoring de la subsidiarité. Il pourrait comprendre les rubriques suivantes: "News" (si elles

n'apparaissent pas directement sur la page d'accueil, comme il est suggéré), "Subsidiarity within the EU", "Objectives", "Policy areas", "Consultations" (consultations sur les analyses d'impact, consultations ouvertes ou ciblées), "Working groups" (avec tous les renseignements sur le plan d'action 2009-2010 et l'état des travaux - procès-verbaux des réunions, rapports, etc.), "Subsidiarity Conference" (avec tous les renseignements sur les Assises passées et futures), "Partners" (cette rubrique préciserait notamment les conditions d'adhésion et les avantages de l'appartenance au réseau), "Documents", "Partners' Events", "Library" et "Useful links". Il serait également souhaitable d'ajouter une rubrique consacrée au mécanisme d'alerte précoce, ou de l'incorporer à l'une des rubriques du menu principal. Elle contiendrait des informations sur la finalité, le fonctionnement et la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce au niveau national et régional.

Faciliter l'archivage et la localisation des rapports sur les consultations du réseau de monitoring de la subsidiarité: le CdR pourrait réfléchir à la possibilité d'attribuer un numéro d'identification au rapport final établi à la fin de chaque consultation, par exemple CdR IA/1/09, CdR OC/1/09, CdR TC/2/10. Cela faciliterait les recherches pour le grand public comme pour les partenaires.

Assurer un suivi de la participation: la section des consultations devrait comporter des statistiques sur la participation moyenne des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité, le nombre de consultations, etc. (voir tableau à la section 4.1.).

Améliorer la visibilité des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité: cette section accueillerait une base de données assortie d'un outil de recherche multicritères, permettant d'effectuer des recherches sur les partenaires selon le pays ou la catégorie de partenaire (p. ex. parlements régionaux à pouvoirs législatifs, associations de collectivités sans pouvoirs législatifs, gouvernements régionaux, parlements nationaux, autres). Le nombre de partenaires serait également indiqué.

Renforcer l'interactivité: par exemple, le CdR pourrait créer une carte interactive de l'ensemble des États membres de l'Union, sur laquelle il suffirait de cliquer pour visualiser la liste des partenaires du pays concerné, le système de monitoring de la subsidiarité en vigueur au niveau national et régional, les innovations en matière de subsidiarité, etc. On pourrait également donner aux parlements nationaux et régionaux partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité la possibilité de poster leurs propres documents/contributions concernant leur pays/région sur le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité.

Comptabiliser les visites sur le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité: il devrait être possible de connaître à tout instant le nombre de visiteurs du site du réseau de monitoring de la subsidiarité. Pour cela, il faudrait installer un compteur de visiteurs qui serait visible à tous sur la page d'accueil, ou seulement à l'administrateur du site en interne.

Création de synergies avec les institutions européennes

Le CdR devrait réfléchir aux moyens de renforcer sa concertation et sa coordination avec les autres institutions européennes sur les questions de subsidiarité, en particulier avec la Commission européenne et le Parlement européen sur le chapitre du mécanisme d'alerte précoce.

Une question se pose à ce stade, s'agissant de la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce: quelle est l'institution qui centralise actuellement la réception des avis motivés? (Selon les protocoles, ils sont adressés aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.) Dans un souci de transparence, il conviendrait que les informations de base concernant les avis motivés (quel parlement national/régional a adressé un avis motivé au sujet de quel projet d'acte législatif européen?) soient plus accessibles et, en particulier, qu'elles mentionnent clairement le nombre de voix.

La révision du protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions pourrait être l'occasion d'introduire certaines adaptations pratiques visant à assurer une bonne application du mécanisme d'alerte précoce.

Création de synergies avec les autres réseaux

Il est essentiel de développer des synergies entre le réseau de monitoring de la subsidiarité et les autres réseaux du CdR (par exemple la plateforme de suivi "Europe 2020"), afin d'optimiser à la fois les ressources et les résultats, notamment en ce qui concerne les analyses d'impact.

Le CdR pourrait également améliorer les synergies avec la CALRE (nouveau forum pour ses membres, organisation de réunions conjointes, etc.), ainsi

qu'avec le groupe interrégional CALRE-REGLEG¹¹⁹, par exemple pour identifier et prioriser, en concertation avec le réseau de monitoring de la subsidiarité, les projets d'actes législatifs européens au sujet desquels il serait nécessaire de lancer une consultation sur l'analyse d'impact territorial ou une consultation ciblée.

La coopération avec les parlements nationaux mériterait aussi d'être renforcée, notamment par l'intermédiaire de la COSAC, afin de promouvoir les travaux du réseau de monitoring de la subsidiarité. Le lien vers le site internet du réseau de monitoring de la subsidiarité pourrait également être plus visible sur le site IPEX.

¹¹⁹ Le groupe "Régions à pouvoir législatif" (REGLEG/CALRE), dont la constitution a été approuvée lors de la réunion du Bureau du 5 juin 2007, a pour ambition de prendre l'initiative dans des domaines tels que la bonne gouvernance ou l'amélioration de la réglementation, de défendre les droits de l'échelon infraétatique dans le cadre de l'application de la subsidiarité, et de mettre à disposition des autres membres du CdR l'expertise et l'expérience professionnelle des régions dotées de pouvoirs législatifs. Ses travaux portent actuellement sur la gouvernance multiniveaux en Europe et l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le groupe s'intéresse particulièrement à l'échange de bonnes pratiques sur les mécanismes de monitoring de la subsidiarité, et il a l'intention de prendre part à la consultation organisée par la Commission européenne en préalable à la formulation de ses propositions en la matière.

5. Conclusions et recommandations

1. Le renforcement du principe de subsidiarité dans le processus décisionnel de l'UE¹²⁰ constitue l'une des avancées majeures du traité de Lisbonne. La définition du principe de subsidiarité intègre désormais expressément les dimensions régionale et locale¹²¹. Les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs peuvent être invités par le parlement national ou l'une de ses chambres à faire connaître leur point de vue sur la conformité des projets d'actes législatifs européens au principe de subsidiarité. Bien que le parlement national ne soit pas juridiquement tenu de suivre la ou les positions des assemblées régionales¹²², ce principe souligne la nécessité de respecter les compétences des collectivités territoriales au sein de l'UE. Si les avis négatifs représentent au moins un tiers (ou un quart dans le domaine de la justice et des affaires intérieures) de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, le législateur doit réexaminer sa proposition.

Il faut trouver un juste équilibre entre enthousiasme et scepticisme lorsque l'on analyse les perspectives ouvertes par le principe de subsidiarité renforcé et le mécanisme d'alerte précoce. D'un côté, l'article 6 du protocole n° 2 n'attribue pas de nouveaux pouvoirs aux parlements régionaux à pouvoirs législatifs. De fait, après examen du cadre constitutionnel des régions étudiées ainsi que du potentiel de l'article 6, certains universitaires¹²³ auraient tendance à penser – en adoptant le point de vue sceptique – que la participation au mécanisme d'alerte précoce pourrait se révéler plus coûteuse que bénéfique pour les parlements régionaux. Ces derniers ont déjà les moyens de participer à des examens et à des contrôles de subsidiarité directement avec l'exécutif et le parlement national, avec la Commission, le CdR et d'autres institutions européennes. Ils sont membres de réseaux, ils élaborent des contributions communes et ils utilisent les canaux de leurs exécutifs régionaux et nationaux respectifs pour faire entendre leur voix au Conseil de l'UE. D'un autre côté, il ne faut pas sous-estimer le nouveau rôle des parlements régionaux dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Il est important de noter que, pour la première fois, il existe un mécanisme formel pour associer cet échelon de pouvoir au processus.

Le transfert de nouvelles compétences à l'UE en vertu du traité de Lisbonne pourrait également donner lieu à une multiplication des conflits de subsidiarité.

¹²⁰ Voir l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité de Lisbonne.

¹²¹ Voir l'article 5, paragraphe 3, du TFUE.

¹²² Sauf dans le cas de la Belgique.

¹²³ Les auteurs, en accord avec la "revue des pairs" du présent rapport, réalisée par le pair-évaluateur Philipp Kiiver, professeur associé de l'université de Maastricht.

Cela pourrait donner aux parlements nationaux de nouvelles raisons de s'impliquer davantage dans les affaires européennes¹²⁴. En effet, les chambres territoriales autrichienne et belge et le Bundesrat allemand, représentant directement les régions, obtiennent une voix avec le mécanisme d'alerte précoce, ce qui leur confère pour la première fois un poids direct dans le contrôle de subsidiarité des propositions législatives de l'UE.

2. Les cas où les parlements régionaux ont été associés aux contrôles de subsidiarité sont encore rares, ce qui s'explique en partie par la révision en cours des procédures existantes pour assurer leur participation dans la plupart des pays étudiés. Mais il y a d'autres raisons, et notamment le fait que certains parlements régionaux manquent de temps et de moyens pour opérer des contrôles de subsidiarité, d'où la nécessité d'une meilleure évaluation de l'importance des différents projets d'actes législatifs européens. Le caractère exhaustif et approfondi des évaluations ex ante du respect de la subsidiarité menées par la Commission européenne mériterait également d'être pris en considération.

Face à l'absence de participation des parlements régionaux à pouvoirs législatifs, l'article 6 du protocole n° 2 vise clairement à renforcer leur rôle et à encourager leur implication dans un système qui inaugure l'entrée en jeu de nouveaux acteurs dans le processus législatif européen. Le traité de Lisbonne a fait prendre conscience aux systèmes parlementaires nationaux et régionaux de l'Union européenne des perspectives ouvertes par la subsidiarité, favorisant l'instauration d'une culture du débat européen qui était jusqu'ici absente de la majorité des assemblées régionales. Prendre toute la mesure de l'importance qu'il y a à examiner en amont l'usage que fait l'UE des compétences partagées et à évaluer si les objectifs de tel ou tel projet d'acte législatif européen ne pourraient pas être mieux atteints par les États membres au niveau central ou régional représente un véritable défi. Les leviers disponibles aujourd'hui pour établir un dialogue multiniveaux précoce, débouchant sur la formulation de politiques ou de propositions législatives européennes en concertation avec les autres parlements (régionaux et nationaux) et avec la Commission européenne, vont bien au-delà de la pratique antérieure d'examen des textes au niveau exécutif et législatif à l'intérieur des frontières nationales.

3. Le contrôle de subsidiarité opéré à l'échelon régional ne coïncide pas nécessairement avec l'analyse nationale, d'où l'importance et l'intérêt du rôle attribué aux parlements régionaux. Il se peut que les critères utilisés par la Commission pour décider de la pertinence de légiférer au niveau européen

¹²⁴ Stefanie Rothenberger et Oliver Vogt, "The Orange Card: a fitting Response to National Parliaments' Marginalisation in EU Decision-Making?" communication présentée au colloque "Fifty Years of Interparliamentary Cooperation", 13 juin 2007, Bundesrat, Berlin.

entrent en conflit avec l'interprétation que font les régions des objectifs poursuivis par la mesure proposée. De plus, les nouvelles compétences et responsabilités parlementaires consacrées par le traité de Lisbonne, qui, dans la majorité des cas, touchent les intérêts directs des régions, ne peuvent qu'éveiller l'intérêt de certains parlements régionaux pour la question du respect du principe de subsidiarité.

4. Les résultats de l'enquête font apparaître que le mécanisme d'alerte précoce est mis en œuvre de façon différente selon l'État membre considéré. Les tableaux récapitulatifs présentés au chapitre 2 pour chacun des huit États membres indiquent ce qui suit:

Seuls quatre pays (AT, BE, DE, ES) ont mis en place au niveau national des procédures spécifiques en application des dispositions relatives au mécanisme d'alerte précoce, tandis que les quatre autres (IT, FI, PT et UK) n'ont encore rien fait.

Pour ces quatre derniers, les raisons sont variables. Dans le cas de l'Italie, de la Finlande et du Portugal, un projet de réforme est prévu pour 2011. Le Royaume-Uni, pour sa part, estime que sa procédure générale d'examen des textes européens s'applique à tous les types de documents et qu'il n'est donc pas nécessaire de mettre en place un dispositif supplémentaire.

S'agissant des procédures nouvellement instituées au niveau régional, là encore, la situation n'est pas la même partout. Dans les quatre États membres ayant instauré des procédures nationales de mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce, les parlements régionaux ont aussi, la plupart du temps, procédé à une révision de leurs règles internes. Dans les pays n'ayant pas mis en place de procédure spécifique, on constate que certains parlements régionaux ont été plus actifs que le législateur national. C'est clairement le cas de l'Italie et du Royaume Uni.

Le nouveau rôle conféré aux parlements régionaux est perçu différemment selon le niveau de gouvernance, national ou régional, auquel on se situe, l'échelon régional se montrant plus positif à l'égard des réformes nécessaires. Cela dit, les réponses au questionnaire doivent être analysées avec prudence, d'autant que la réalité montre que l'action des parlements régionaux dans le domaine du contrôle de subsidiarité est plutôt modeste, pour ne pas dire inexistante, dans certains États membres.

5. L'enquête montre qu'il n'y a pas eu jusqu'ici de cas où le parlement national et les assemblées régionales ont rendu des avis divergents. Dans toutes les situations analysées, la décision finale revient au parlement national, puisque

l'avis des parlements régionaux n'est pas contraignant. L'avis de la chambre régionale est répercuté différemment selon les pays. En Finlande, il est systématiquement transmis aux institutions européennes. Dans les pays à représentation bicamériste où les deux chambres rendent leurs avis de manière indépendante, les décisions des chambres représentant les collectivités régionales traduisent le consensus de la majorité des régions (c'est le cas, par exemple, du Bundesrat allemand). Dans d'autres, aucune procédure particulière n'est prévue pour résoudre les conflits éventuels (ES), ou bien tous les avis (même divergents) sont transmis aux institutions européennes (BE). En Italie, les discussions sur la réforme en cours prévoient que le parlement national pourrait décider de rechercher un accord par l'intermédiaire de la conférence des présidents des assemblées législatives régionales.

Pour conclure, sur la base des résultats de l'enquête, la réponse à la question "Quel peut être le rôle des parlements régionaux dans le contexte du mécanisme d'alerte précoce institué par le traité de Lisbonne?" pourrait se formuler comme suit:

a) Le mécanisme d'alerte précoce est politiquement et institutionnellement perçu, en particulier au niveau régional, comme un instrument privilégié pour mettre en œuvre la politique de réglementation intelligente, pour mieux faire entendre la voix des régions sur la scène européenne, pour rapprocher l'Europe des citoyens et pour stimuler le débat public sur les questions européennes.

Si certains parlements nationaux (AT, DE, FI) estiment que le mécanisme d'alerte précoce n'entraînera aucune modification majeure de leur procédure existante d'examen des textes européens, l'échelon régional voit les choses assez différemment. Les élus régionaux interrogés accueillent favorablement l'idée d'une participation accrue, mais on peut se demander jusqu'à quel point ils ont effectué une véritable analyse des conséquences et des inconvénients du système. Un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est sans doute encore trop tôt pour évaluer le degré réel d'implication des assemblées régionales.

b) Le mécanisme d'alerte précoce donne aux parlements régionaux la possibilité de se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité. Cela ne sera pas sans conséquences sur leur processus décisionnel, à toutes les étapes de celui-ci, et nécessitera des adaptations institutionnelles de la part des différents intervenants. Certes, à rigoureusement parler, les assemblées régionales pouvaient déjà, avant Lisbonne, prendre position sur des questions de subsidiarité et collaborer de manière informelle avec les parlements nationaux, mais leur rôle est désormais renforcé et sanctionné dans un cadre juridique. L'instrument est porteur d'un symbolisme puissant: il amène le débat européen

sur la scène locale et il intègre les assemblées régionales au débat européen, créant ainsi des effets d'échos dans la population régionale et locale.

c) Inscrire la subsidiarité dans la conscience parlementaire régionale est un pari qui exige des changements internes dans le traitement des affaires européennes. Le soin avec lequel un parlement régional assumera la charge d'examiner si une décision est prise ou non au niveau approprié (au meilleur niveau) sera fonction de ses ressources, de ses capacités, de sa culture politique et de l'idée qu'il se fait de son mandat, qui peuvent être différentes de celles d'un parlement national.

Comme les propositions à examiner sont nombreuses et que le temps et les capacités manquent, la première obligation, pour les parlements régionaux, est d'être sélectifs dans leur choix des projets d'actes législatifs à soumettre au contrôle de subsidiarité. Dans la mesure où les États membres considérés, à l'exception de l'Italie et du Portugal, ont décidé de transmettre aux assemblées régionales tous les documents, sans aucune espèce de filtrage, celles-ci auront besoin de s'appuyer sur leurs exécutifs au niveau régional et national, leurs bureaux de liaison à Bruxelles et les réseaux existants pour mettre en place une veille documentaire sur les projets d'actes susceptibles d'être litigieux.

Le rôle des parlements régionaux dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce est de rapprocher l'Europe des citoyens en portant la discussion sur les limites du droit européen au regard du principe de subsidiarité dans l'arène régionale. Il leur faudra agir de manière coordonnée, être sélectifs à un stade très précoce, exprimer chaque fois que nécessaire leurs doutes ou leurs préoccupations sur un projet d'acte de l'UE, créer des groupes de régions ou de pays, etc. En bref, il leur faudra aborder les affaires européennes de façon plus proactive et plus consolidée.

Bibliographie

Union européenne en général

Traité sur l'Union européenne (TUE), article 5.

Protocole n° 2 du traité de Lisbonne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, Journal officiel de l'Union européenne C 83 du 30.3.2010.

Comité des Régions

Généralités

"La mise en œuvre et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité: enjeux et perspectives pour le Comité des régions" (CdR 107/2004)

"L'application et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité", rapporteur: M. Straub (CdR 220/2004).

"Le rôle des parlements régionaux à pouvoirs législatifs dans la vie démocratique de l'Union", rapporteur: M. van den Brande (CdR 221/2004).

"La subsidiarité au CdR: rapport d'étape 2008-2009", R/CdR 196/2009 point 8 a).

"Le réseau de monitoring de la subsidiarité: composition et perspectives", R/CdR 196/2009 point 8 b).

"Monitoring de la subsidiarité dans le processus politique du CdR", R/CdR 229/2008 point 6).

Avis du Comité des régions sur le "Paquet "Mieux légiférer" 2007-2008", CdR 199/2009.

Règlement intérieur du Comité des régions, Journal officiel de l'Union européenne L 6 du 9.1.2010.

Summary Report, Assessment of Territorial Impacts of EU Action to Reduce Health Inequalities, 22 avril 2009,

<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/ReportonAssessmentofTerritorialImpacts.aspx>.

Protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le comité des régions (conclu en 2005 et modifié en 2007):

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

Réseau de monitoring de la subsidiarité

Réseau de monitoring de la subsidiarité Action Plan 2009–2010, Subsidiarity in Practice: Implementing EU Policies at the Grass-roots,

<http://www.cor.europa.eu/>

<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/welcome.aspx>

Commission européenne

"Gouvernance européenne - un livre blanc", COM(2001) 428.

Communication de la Commission au Conseil européen "Un projet pour les citoyens - Produire des résultats pour l'Europe", COM(2006) 211.

Communication de la Commission "Les régions ultrapériphériques: un atout pour l'Europe", COM(2008) 642.

Rapport de la Commission "Rapport annuel 2009 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux", COM(2010) 291 final.

COSAC

<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/> (voir en annexe la question de la consultation des parlements régionaux).

CALRE

<http://www.calrenet.eu/index.aspx>

REGLEG

<http://www.regleg.eu/>

Articles universitaires

Goetz, K. H. et Meyer- Sahling, J-H, "The Europeanisation of national political systems, parliaments and executives", *Living reviews in European Governance*, vol. 3 (2008) n° 2: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>.

Jans, T., et Piedrafita, S., "The role of national parliaments in European Decision Making", *EIPAscope* 2009 (1), p. 19-25.

Kiiver, P., "The national parliaments in the European Union – a critical view on EU constitution building", *European Scrutiny in a Comparative Perspective*, Kluwer Law International, La Haye/Londres/New York, 2006, p. 43-69. Disponible sur le site du SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1426078.

Carter, C., "Parliamentarianism, Subsidiarity and Devolution: A Rejoinder" in Kiiver, P., (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Europa Law Publishing, Groningue, 2006.

Carter, C. et McLeod, A., "The Scottish Parliament and the European Union: Analysing Regional Parliamentary Engagement" in Weatherill, S., et Bernitz, U., (eds.), *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2005, p. 67-88.

Annexes

Annexe 1: Tableau récapitulatif - Participation à l'étude

Participation et contribution régionales à l'étude (en %)	États fédéraux			États régionalisés		États régionalisés asymétriques		
	AT	BE	DE	IT	ES	FI	PT	UK
		33 %	33 %	50 %	63 %	47 %	100 %	-
	Vienne Tyrol Vorarlberg	Flandre	Bade- Wurtemberg Bavière Brême Hambourg Hesse Rhénanie-du- Nord-Westphalie Sarre Saxe	Piémont Toscane Lombardie Frioul-VJ Émilie-R. Marches Latium Abruzzes Molise Calabre Sicile Sardaigne Trentin - Haut-Adige	Cantabrie Estrémadure Catalogne Murcie La Rioja Aragon Îles Canaries	Åland	-	Pays de Galles Écosse Irlande du Nord

États fédéraux			États régionalisés		États régionalisés asymétriques		
AT	BE	DE	IT	ES	FI	PT	UK
OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI

Participation nationale

Parlamentsdir
ektion
(Legislative)

Ausschussbet
retung
Nationalrat

Sénat

Bundestag
Bundesrat

-

Comisión
mixta para
la Unión
europea
(Commis-
sion mixte
pour l'UE)

Parlement
national

Assem-
blée de la
Républi-
que

Parlement
national

Ausschussbet
retung
Bundesrat

Annexe 2: Base juridique des pouvoirs législatifs conférés aux parlements régionaux

Allemagne: parlements des Länder

L'Allemagne est un État fédéral composé de seize régions, ou Länder, qui jouissent de compétences législatives propres. De manière analogue au système européen, la GG dresse la liste des compétences législatives respectives (selon deux catégories, et non pas trois comme dans l'UE), réparties entre le niveau national/fédéral (Bundesebene) et le niveau régional (Landesebene): les compétences fédérales exclusives (articles 71 et 73 GG) et les compétences partagées (articles 72 et 74 GG). Toutes les compétences non énumérées sont des matières dans lesquelles les Länder exercent leurs pouvoirs législatifs propres. Avec la réforme constitutionnelle de 2006 (Föderalismusreform), la Fédération (Bund) a perdu son droit exclusif de promulguer des lois-cadres.

Tous les projets d'actes législatifs qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du niveau fédéral doivent être adoptés par le *Bundesrat* aussi bien que par le BT. Suivant cette logique, tous les projets d'actes de l'Union qui touchent les compétences législatives propres ou partagées des Länder sont soumis ipso facto à la procédure du contrôle de subsidiarité. La participation des Länder se règle sur les procédures décisionnelles ordinaires du *Bundesrat*.

Autriche: diètes régionales

Les diètes régionales autrichiennes (Landtage) sont des assemblées monocamérales élues aux élections régionales pour une durée de cinq ans (à l'exception de la diète de la Haute-Autriche, élue pour six ans). Leurs compétences législatives s'étendent à de nombreux domaines. En principe, les régions sont habilitées à légiférer dans tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence législative exclusive de l'État fédéral. La constitution dresse la liste exhaustive des domaines qui sont de la compétence exclusive de la Fédération. Du fait du monocamérisme des diètes régionales, le gouvernement fédéral (Bundesregierung - *Bundesrat*) dispose d'un droit de veto formel sur la législation adoptée à l'échelon régional. Censé faire contrepois à l'influence des régions au niveau fédéral, ce droit de veto encadre leur action en exigeant que les lois votées par les Landtage soient soumises à l'approbation du *Bundesrat*.

Belgique: parlements de communautés et de régions

Le processus de fédéralisation, très poussé en Belgique, a abouti à une large autonomie des différentes régions et communautés; toutes les entités fédérées sont organisées en "mini-États" avec un exécutif, des assemblées directement élues, une fonction publique, les pleins pouvoirs législatifs et la capacité de conclure des accords internationaux.

Le gouvernement fédéral est compétent en matière de justice, de police, de défense, de sécurité sociale (pensions de retraite, allocations de chômage, prestations maladie et invalidité, etc.) et de dette publique, tandis que les communautés sont responsables de la politique culturelle, éducative, linguistique et sociale, et que les régions s'occupent des questions "territoriales" comme l'agriculture, les transports, l'énergie ou l'aménagement du territoire. L'unique parlement flamand (par rapport aux cinq autres parlements de l'État belge) traite de l'environnement, de l'éducation, des infrastructures, de l'agriculture, de la pêche, etc.

L'État belge a toujours plaidé pour une reconnaissance institutionnelle, au niveau européen, de l'importance des entités politiques infraétatiques. La volonté de faire avancer la représentation régionale dans le processus décisionnel de l'UE se reflète notamment dans la pratique de l'État belge de se faire représenter par des ministres des régions ou des communautés aux Conseils de l'Union européenne dont l'ordre du jour est constitué de matières dans lesquelles les régions/communautés belges jouissent de prérogatives importantes. Certaines formations du Conseil ont même été présidées par des ministres des régions ou des communautés sous la présidence belge.

Finlande: Parlement des îles Åland

Les 30 députés du Parlement ålandais (Lagting) sont élus à la proportionnelle, par scrutin secret, tous les quatre ans. Des compétences législatives sont attribuées à la province d'Åland par la loi sur l'autonomie de 1920, qui a été entièrement refondue en 1951, puis en 1993. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une révision est en cours, dans l'attente des prochaines élections au Parlement national. La loi sur l'autonomie dresse la liste des matières sur lesquelles le Parlement d'Åland est habilité à légiférer indépendamment de la République de Finlande. Les plus importantes sont:

- l'éducation, la culture et la conservation du patrimoine,
- la santé publique et les services médicaux,
- l'environnement,
- le développement de l'industrie,

- les voies de communication internes,
- le gouvernement local,
- les services de police,
- les services postaux, radiophoniques et de radiodiffusion télévisuelle.

Dans ces domaines, la province d'Åland fonctionne pratiquement comme un État indépendant, avec ses propres lois et sa propre administration. Il n'existe que deux cas de figure où le président de la République de Finlande peut exercer son droit de veto sur les lois adoptées par le Parlement d'Åland: lorsque ce dernier outrepassse ses pouvoirs législatifs, ou lorsque la loi en question risque de compromettre la sécurité interne ou externe de la Finlande. Le président fonde sa décision sur l'avis rendu par la délégation d'Åland et aussi, le cas échéant, sur celui de la Cour suprême. La délégation d'Åland est une institution commune à la province et à l'État: la moitié de ses membres sont nommés par le gouvernement central, l'autre moitié par le Parlement d'Åland¹²⁵.

L'adhésion de la Finlande à l'Union européenne s'est traduite par un transfert de compétences à l'UE tant de la part de la province d'Åland que du gouvernement central. Les directives européennes font l'objet d'une transposition séparée dans la province et dans le reste de la Finlande. Les îles Åland sont représentées par le gouvernement provincial, qui est responsable devant le Parlement ålandais. La province est habilitée à participer à l'élaboration des positions finlandaises sur les propositions de l'UE lorsque celles-ci touchent des domaines relevant de sa compétence. Si les positions nationale et provinciale demeurent inconciliables, le gouvernement central est tenu, si la province le lui demande, de faire connaître la position ålandaise aux institutions européennes. Le gouvernement provincial a également le droit d'être représenté dans l'équipe finlandaise chargée de négocier des dossiers présentant un intérêt pour les îles Åland.

Italie: assemblées législatives régionales

Conformément à la Constitution italienne, le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions dans le respect des contraintes découlant du droit de l'Union européenne et des obligations internationales. L'article 117 dresse la liste des matières qui relèvent de la compétence exclusive de l'État et celle des domaines de compétence régionale concurrente. En outre, dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à l'État, les régions jouissent de pouvoirs législatifs exclusifs. Dans les domaines relevant de leur compétence, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano participent aux décisions visant à la formation des actes législatifs et réglementaires de l'Union. Le

¹²⁵ Voir la brochure *Åland in brief*: <http://www.aland.ax/composer/upload//alandinbrief08.pdf>.

système général qui sous-tend le rôle des régions et des collectivités locales italiennes a fait l'objet en 2001 d'une importante réforme, dite "réforme du titre V de la Constitution" (Riforma del Titolo Quinto della Costituzione). Des innovations ont été introduites dans une optique fédéraliste, mais l'Italie reste encore, à tous égards, un État régionalisé.

Portugal: les Açores et Madère

Les Açores et Madère jouissent d'un statut autonome garanti par la Constitution ainsi que d'une autonomie statutaire et législative. La première signifie que les deux régions peuvent exercer leur droit d'initiative en adoptant des projets de révision de leur statut qu'elles soumettent ensuite à l'approbation du Parlement national. La seconde indique qu'elles sont habilitées à promulguer des décrets législatifs régionaux sur une liste de matières d'intérêt régional introduite lors de la réforme constitutionnelle de 1997 (protection de l'environnement, administration du territoire, transports, développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, sports, tourisme, artisanat, organisation régionale et toutes autres matières "insulaire"). Les deux régions autonomes ont chacune leur propre assemblée législative.

Royaume-Uni: organes législatifs décentralisés

La section 28(1) de la loi de dévolution pour l'Écosse de 1998 (Scotland Act 1998), qui institue le Parlement écossais, dispose que celui-ci peut voter des lois, qui seront désignées sous le nom d'actes du Parlement écossais. Les projets d'actes (bills) du Parlement écossais ne deviennent lois qu'une fois que le Parlement les a votés et qu'ils ont reçu la sanction royale¹²⁶.

La loi de dévolution pour le Pays de Galles de 1998 (Government of Wales Act 1998), telle que modifiée en 2006 ("loi de dévolution de 2006"), définit en sa section 94 la "compétence législative" de l'Assemblée galloise. La révision de 2006 prévoit un mécanisme pour l'attribution à l'Assemblée, au cas par cas, de pouvoirs législatifs plus étendus. Dans les matières relevant de sa compétence législative, l'Assemblée peut voter ses propres lois, connues sous le nom de "mesures". Les effets d'une mesure sont équivalents à ceux d'un acte du Parlement¹²⁷.

¹²⁶ Voir les pages que le site du Parlement britannique consacre aux parlements et aux assemblées décentralisés: <http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/devolved/devolved/>.

¹²⁷ Voir le site internet de l'Assemblée du Pays de Galles: <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance.htm>.

La partie II de la loi de dévolution pour l'Irlande du Nord de 1998 (Northern Ireland Act 1998)¹²⁸ définit les pouvoirs législatifs de l'Assemblée et habilite celle-ci à voter des lois sur les matières "transférées" et à adopter des dispositions de droit primaire sur le territoire de l'Irlande du Nord. Les propositions législatives (bills) de l'Assemblée d'Irlande du Nord ne deviennent lois (acts) qu'une fois que l'Assemblée les a votées et qu'elles ont reçu la sanction royale.

¹²⁸ <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=2045126>.