



Université Panthéon-Assas

BANQUE DES MÉMOIRES

Master de Droit de l'Union européenne
Dirigé par M. le professeur Claude Blumann et Mme le professeur
Laurence Idot
2011

***Le contrôle du principe de subsidiarité par
le Parlement français***

Mathieu Le Soudéer

Sous la direction de M. le professeur Fabrice Picod

Le contrôle du principe de subsidiarité par le Parlement français

Mémoire pour le diplôme de Master 2
« Droit de l'Union européenne »
Finalité recherche
Collège européen de Paris



Présenté par :

Mathieu Le Soudéer

Sous la direction de :

M. le professeur Fabrice Picod

SESSION juin 2011

Liste des abréviations

Cf. : confer

CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne

CJCE : Cour de Justice des communautés européennes

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

Ibid. : Ibidem

Op. Cit. : Opus citatum

PE : Parlement européen

RAE : Revue des affaires européennes

TPICE : Tribunal de première instance des communautés européennes

TCE : Traité instituant la Communauté européenne

TECE : Traité établissant une constitution pour l'Europe

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européennes

Rec ;: Recueil de la Cour de justice

RTDE : Revue trimestrielle de droit européen

Le contrôle du principe de subsidiarité par le parlement français

Partie I. Une adaptation pragmatique du parlement français au contrôle politique de la subsidiarité

Chapitre I. La dimension structurante du contrôle politique du principe de subsidiarité dans la détermination de la place du parlement français

Section I. Le contrôle politique de la subsidiarité, source d'une structuration verticale de la relation entre le parlement français et la Commission européenne

Section II. Le contrôle politique de la subsidiarité : source d'une structuration horizontale de la relation entre le parlement français et ses homologues des Etats membres

Chapitre II. Le contrôle politique du principe de subsidiarité, source d'une reconfiguration de la participation française aux affaires européennes

Section I. La réorganisation des prérogatives politiques du Parlement en droit interne

Section II. La maîtrise des dissonances internes potentielles : un défi globalement relevé par le parlement

Partie II. Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité par le parlement français entre retenue pratique et audaces théoriques

Chapitre I. Le défaut de concrétisation malgré des évolutions favorables au parlement français

Section I. L'essor des conditions d'un contrôle juridictionnel renouvelé

Section II. Le maintien de limites inhérentes à la nature politique du principe de subsidiarité

Chapitre II. Le maintien d'une implication théorique du parlement français

Section I. Des revendications tenant au contrôle du principe de proportionnalité

Section II. Des aspirations induisant une redéfinition globale du principe de subsidiarité

Introduction

Apparu explicitement dans le droit européen avec l'Acte unique européen de 1986, confirmé et généralisé par le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité demeure aujourd'hui sujet à quelques controverses. En effet, malgré des efforts d'ampleur variable déployés lors de la préparation des traités d'Amsterdam et de Lisbonne, ce dernier reproduisant les innovations envisagées au moment du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des incertitudes continuent d'entourer la subsidiarité, tant par rapport à sa signification propre qu'en ce qui concerne sa fonction spécifique dans l'ordre juridique de l'Union. Ce flou relatif inhérent à la vie du principe en droit européen induit un régime juridique qui peine à s'affermir. Néanmoins, le traité de Lisbonne pourrait contribuer indirectement à des améliorations significatives, en énonçant de nouveaux moyens de contrôle de l'application de la subsidiarité. Il semblerait que le comportement des organes auxquels il incombe de veiller au respect du principe soit devenu l'ultime moyen de lui conférer un statut véritable, emportant des effets concrets clairement identifiables dans le processus législatif européen. On retrouve en quelque sorte la marque d'un certain pragmatisme qui a toujours innervé la conception de l'intégration européenne, particulièrement sur des problématiques éminemment sensibles.

§ 1 – Une fonction encore floue de la subsidiarité, malgré une extension continue du domaine d'application du principe

On présente souvent la subsidiarité comme un principe théorique hérité de la doctrine sociale de l'Eglise. Des auteurs établissent parfois une généalogie faisant remonter à des philosophes antérieurs l'idée suivant laquelle les décisions doivent être prises au niveau de l'entité la plus proche des membres d'une communauté donnée, l'action à un échelon supérieur ne se justifiant que dans l'hypothèse où une insuffisance aurait été constatée et où un bienfait devrait résulter de l'intervention de l'entité centrale.

Autant de racines théoriques potentielles et légitimes témoignent de la diversité des influences intellectuelles et historiques susceptibles de teinter la connotation que l'on pourrait attacher à la subsidiarité dans l'Union européenne. Le droit positif européen a opéré de manière plus ou moins

explicite certains choix. Cantonné à la matière environnementale dans un premier temps, le champ d'application du principe a par la suite été considérablement étendu. Ainsi, on a pu dire du traité de Maastricht qu'il « *baigne dans la subsidiarité* »¹.

Depuis le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité occupe une place importante, fruit d'une extension indéniable de son domaine d'intervention.

Dans une perspective plutôt politique, on remarquera que le principe de subsidiarité est perceptible dès le préambule du traité sur l'Union européenne (TUE). En effet, au paragraphe 12 de ce document éminemment symbolique, il est annoncé que les constituants sont « *résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises au plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité* ».

D'un point de vue plus formel et juridique, c'est aujourd'hui la lecture combinée de deux articles des traités qui permet de visualiser le champ officiel d'application de la subsidiarité. D'abord l'article 5 du traité sur l'Union européenne précise le sens de la subsidiarité. Ce principe fondamental, au même titre que la proportionnalité, complète le principe d'attribution, principe qui « *régit la délimitation des compétences de l'Union* », et en vertu duquel « *l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres* »².

L' article 5 alinéa 3 du TUE apporte des précisions relatives au principe de subsidiarité, en vertu duquel, « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

1 C. Blumann, « Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Genèse, contenu et postérité », Jurisclasseur Europe, Traité, fascicule n°120, LexisNexis.

2 Art. 5 al. 2 du TUE.

La fonction de la subsidiarité dans l'ordre juridique de l'Union ne peut donc logiquement être perçue qu'en confrontant cette disposition du TUE à l'article pertinent du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) déterminant quelles sont les compétences partagées dans lesquelles le principe va être appelé à jouer. A cet égard, l'article 4 TFUE énonce que « *l'Union dispose d'une compétence partagée avec les Etats membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3³ et 6⁴* ». S'en suit une énumération de politiques relevant des compétences partagées, celle liste étant non limitative comme en atteste l'expression « *les compétences partagées (...) s'appliquent aux principaux domaines suivants* »⁵. A titre d'exemples, sont ainsi cités le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'environnement, la protection des consommateurs...

D'un point de vue moins spécifique, il semble que la subsidiarité soit progressivement parvenue à innover le droit européen, notamment dans l'établissement ou l'affermissement de certaines démarches nouvelles ou désormais privilégiées. Ainsi, le traité de traité sur le fonctionnement reprend l'esprit de la subsidiarité dans certaines dispositions relatives à des domaines bien précis. Témoigne de cette logique, par exemple, l'article 171 alinéa 1, paragraphe 2, lequel précise que l'Union « *met en œuvre toute action qui peut s'avérer nécessaire pour assurer l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques* ».

Dans une optique plus dynamique, des auteurs⁶ soutiennent que « *les actions menées précisément en vue de l'achèvement du marché intérieur ont largement reposé sur l'application du principe de subsidiarité, par la préférence marquée en faveur de la reconnaissance mutuelle* »⁷. Ainsi, le recours plus important à la directive plaiderait en faveur d'une présence implicite de la subsidiarité dans la démarche du législateur européen. Par ailleurs, l'insistance de la Cour de justice à l'endroit du principe de reconnaissance mutuelle et de l'équivalence des

3 L'article 3 TFUE fait mention des compétences exclusives.

4 L'article 6 TFUE définit des compétences d'appui, de coordination, et complémentaires.

5 Article 4 alinéa 2 TFUE.

6 S. Van Raepenbusch, « Droit institutionnel de l'Union européenne », Larcier, Europe, 5ème éd., 2011, p. 21-42

7 Ibid. p. 24.

situations⁸ refléterait une conscience des juges de la subsidiarité, réduisant de fait le nombre d'interventions de l'Union⁹.

Cependant, malgré une importance visiblement croissante de la subsidiarité, on éprouve toujours des doutes quant à la signification du principe. Il est difficile voire impossible d'adopter une certitude inébranlable quant à la fonction du principe dans l'Union. Ce défaut est certainement lié à un usage officiel encore trop faible, trop rare de la subsidiarité, notamment sur le plan contentieux. Le principe incarne-t-il un frein absolu au développement des actions préparées par les institutions de l'Union ? Ce qui induirait une dimension descendante de la subsidiarité. Ou bien, au contraire, cette dernière n'est-elle pas plutôt un levier vers une intervention européenne légitimée ? Le traitement parfois lâche du principe, notamment au début de la jurisprudence de la Cour y relative, pourrait conforter cette thèse. Quels éléments est-il possible de tirer de l'application de ce principe concernant la nature politique de l'Union ? S'il est vrai que la retenue de mesures dans le champ de compétences des Etats peut, au moins sur le plan théorique, ralentir l'intégration, il n'en demeure pas moins qu'une régulation de l'exercice des compétences conforme à l'esprit de la subsidiarité irait dans le sens de l'épanouissement d'une structure à connotation fédérale.

A cet égard, les innovations récentes portant sur le contrôle pourraient entraîner des transformations et servir des avancées, notamment en ce que sont désormais habilités à veiller au respect de ce principe fondamental des organes qui pourraient avoir intérêt à contribuer à ce que l'on précise les contours de la subsidiarité.

§ 2 – De nouvelles modalités de contrôle de la subsidiarité dans un contexte de renforcement du parlementarisme dans l'Union

Le traité de Lisbonne, reprenant quasiment à l'identique les avancées antérieurement prévues lors de la préparation du TECE, a établi un nouveau contrôle, consistant en une pluralité de modalités, mais obéissant dans sa dimension à une logique binaire : une phase d'essence

8 Voir en ce sens, la jurisprudence dite « Cassis de Dijon ». CJCE, 20 février 1979, aff. 120/78, Rec. CJCE, 1979, I-649.

9 S. Van Raepenbusch, op. cit. p. 27-30.

politique, et une phase potentiellement juridictionnelle dénotant évidemment une analyse plus juridique.

Premièrement, le renouveau du contrôle du principe fondamental que constitue la subsidiarité procède d'une tendance à l'auto-responsabilisation des institutions européennes, lesquelles doivent transmettre les projets d'actes législatifs aux parlements nationaux pour leur faciliter le contrôle qui leur incombe. Par là, on comprend que concrètement ce sont les parlementaires des Etats membres qui vont insuffler une nouvelle dynamique dans le contrôle, lui conférant une dimension indéniablement politique. En pratique, les élus nationaux sont autorisés à solliciter des précisions auprès de la Commission européenne lorsqu'ils suspectent une violation du principe par un projet d'acte. Ensuite, ces mêmes parlementaires peuvent transmettre un avis motivé à l'institution européenne sur le fondement du mépris allégué de la subsidiarité. La Commission n'est pas forcément tenue de suivre les prescriptions qui pourraient figurer dans l'avis. Par contre, dans l'hypothèse où un nombre significatif de parlements nationaux s'engagent en ce sens, la Commission peut être amenée à revoir la proposition d'acte. Enfin, si une majorité d'assemblées s'opposent à l'acte, le Parlement européen et le Conseil peuvent intervenir en se prononçant sur la violation du principe de subsidiarité, ce qui peut emporter l'abandon de l'acte.

Deuxièmement, il est envisageable pour les parlementaires nationaux d'initier la formation d'un recours juridictionnel visant l'annulation d'un acte pris en violation du principe. A cet égard, les chambres parlementaires seraient indépendantes du gouvernement de leur Etat, ce dernier n'étant mentionné que pour la transmission du recours. Toutefois, le protocole renvoie au droit des Etats membres pour transposer l'apport de cette évolution rédactionnelle substantielle.

Dans ces conditions, la prégnance nouvelle des parlements nationaux pose d'intéressantes questions et induit de nouveaux défis. Cette évolution au regard de la subsidiarité doit être replacée en perspective avec le renforcement plus général des composantes parlementaires de l'Union. En effet, on pourrait évoquer un mouvement de « double-parlementarisation », pour reprendre l'expression consacrée par l'ancien ministre des affaires étrangères allemand Joschka Fischer¹⁰. Le Parlement européen se trouve effectivement renforcé depuis l'entrée en vigueur,

10 A. Delcamp, « Les parlements nationaux et l'Union européenne: de la reconnaissance à l'engagement », revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 544, janvier 2011, pp. 7-12.

notamment sur le plan budgétaire grâce à la disparition de dépenses obligatoires, lesquelles étaient soustraites à un éventuel pouvoir d'amendement des parlementaires européens. Traditionnellement, le Parlement est présenté comme l'institution ayant tiré le plus d'avantages du traité de Lisbonne, avec le Conseil européen. Concernant les parlements nationaux, le traité de Lisbonne apparaît comme le paroxysme d'une tendance déjà ancienne, consistant en l'implication croissante des élus nationaux. Dès 1981, les présidents des assemblées parlementaires des Etats membres ont commencé à se réunir de manière périodique. Par ailleurs, 1989 a vu la création de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (la COSAC), qui rassemble plusieurs élus de chaque chambre très régulièrement. En outre, si les parlements nationaux n'ont pas fait l'objet de mention explicite jusqu'à la dernière révision, il n'en reste pas moins que ceux-ci jouaient déjà un rôle central dans le déroulement de certaines phases de la vie politique et juridique de l'Union européenne, notamment à chaque fois qu'un acte européen devait être adopté ou ratifié selon les règles constitutionnelles respectives des Etats membres.

Désormais, un article spécifiquement dédié à cette question officialise le statut et la fonction des parlements nationaux dans l'Union européenne. L'article 12 du TUE dispose que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* ». Cette disposition consacre une volonté d'associer davantage les parlements nationaux, qui était déjà une priorité dans la Déclaration relative à l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice¹¹. Les parlementaires peuvent désormais intervenir au titre de l'évaluation d'Eurojust et d'Europol et plus largement en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice, et bénéficient d'un pouvoir de contrôle de la mise en œuvre des clauses passerelles que le Conseil européen envisagerait. Evidemment, les compétences nouvellement attribuées pour contrôler l'application de la subsidiarité sont mentionnées.

Par ailleurs, certains estiment que les conditions sont réunies pour que l'engagement des parlements nationaux soit sujet à un « saut qualitatif » dans les années à venir¹², entre autres grâce à de nouvelles opportunités d'agir, comme le suivi interparlementaire des questions de politique européenne de sécurité commune (PESC) et de politique de sécurité et de défense

11 F. X. Priollaud, D. Siritzky, « Le traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE) », La documentation française, 2008, p. 59.

12 A. Delcamp, op. cit., p. 10-11.

commune (PSDC), ainsi que le « semestre européen » de coordination des politiques économiques et budgétaires.

Ainsi, se dégage aisément une impression de diversité des tâches incombant aux parlementaires nationaux, et des moyens d'une implication grandissante, alors que semble déjà poindre un paramètre important du succès d'une meilleure association des élus nationaux aux affaires européennes : la nécessité pour ceux-ci de s'accorder sur les enceintes adéquates pour faciliter une participation collective dotée d'un poids symbolique et d'une force contraignante notable. Dans un tel contexte, la subsidiarité apparaît certes primordiale dans les textes, dans la mesure où deux paragraphes de l'article 12 TUE lui sont dédiés au début de la disposition, mais transparait également le risque d'une subsidiarité restant floue, diffuse, au milieu d'une série d'objectifs et de missions qui seraient privilégiés par des parlementaires nationaux tenant davantage à s'insérer progressivement dans le jeu interinstitutionnel européen ou à contrer leur gouvernement qu'à servir la détermination de l'échelon le plus opportun pour agir dans l'Union européenne.

Ces difficultés potentielles reflètent un certain nombre de défis qui vont entourer, ou plutôt irradier l'examen du contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux. A cet égard, l'étude de la pratique développée par les parlementaires français est révélatrice des enjeux contemporains, et riche d'enseignements quant aux perspectives d'évolution de la notion même de subsidiarité en droit européen.

§ 3 – Le nouveau statut du parlement français au regard de la subsidiarité, catalyseur d'une pluralité d'enjeux

Du renouveau des modalités de contrôle du principe de subsidiarité, combiné à l'essor de véritables prérogatives parlementaires, dérivent plusieurs problématiques qui restent sans réponse bien affirmée. Premièrement, il est légitime de s'interroger quant à la façon dont s'articulent la phase politique et la phase juridictionnelle du contrôle ? Deuxièmement, comment se rééquilibrent les forces politiques en droit interne en matière d'élaboration des positions relatives aux affaires européennes ? Troisièmement, le renforcement escompté des parlementaires nationaux ne va-t'il pas constituer un levier pour l'élévation de ces élus dans

l'échiquier politique au détriment de la visibilité, et de la lisibilité du principe de subsidiarité, ce dernier ne révélant dès lors plus qu'une dimension instrumentale ?

La pratique française apporte d'ores et déjà des éléments de réponse, témoignant également de l'apparition de difficultés propres, suggérant certaines options. Le contrôle opéré par le parlement français n'échappe pourtant pas à certaines règles de conduite implicitement prescrites au préalable. En effet, le principe de subsidiarité suscite toujours un consensus autour de sa dimension avant tout politique, entraînant presque automatiquement un recours indéniablement plus restreint à l'éventuelle phase juridictionnelle. Par ailleurs, le but de l'association croissante des parlementaires nationaux au contrôle de subsidiarité étant à peine voilé, à savoir parvenir à une participation majeure d'organes auxquels est attachée une légitimité démocratique indiscutable, du fait de la proximité des citoyens européens, à même de contrebalancer la présence des lobbys privés auprès des instances décisionnelles de l'Union. De ce fait, le contrôle effectué par le parlement français n'écarte pas la thèse de la nature instrumentale du principe de subsidiarité, tant dans la stratégie des élus que dans le projet global irradiant l'élaboration des dispositions pertinentes du traité de Lisbonne. Enfin, il est clair que les nouveaux pouvoirs du parlement français modifient la configuration interne des rapports en matière d'affaires européennes.

Toutefois, à côté de ces traits communs à d'autres Etats membres, l'étude du cas français révèle l'existence de défis particuliers. Ainsi, alors que le protocole sur l'application du principe de subsidiarité emporte une obligation de transmission des projets d'actes législatifs, le domaine législatif européen ne coïncidant pas nécessairement avec la distinction établie en droit constitutionnel français entre domaines législatif et réglementaire, certains ajustements auraient pu être opérés. Pourtant, les parlementaires se voient désormais communiquer l'ensemble des projets d'actes. En outre, l'implication grandissante du parlement français dans le jeu institutionnel européen est censée faciliter en amont le travail que les élus accomplissent dans le cadre de l'exécution du droit européen. Dans ces conditions, on perçoit effectivement que le contrôle de la subsidiarité est probablement en train d'induire une modification réelle des comportements, et de substituer un nouvel équilibre interne à la traditionnelle domination du gouvernement. Cette thèse semble accréditée par la naissance de revendications tenant compte de

prétendues lacunes dans le système actuel. Il est difficile de dire si ces nouveaux arguments traduisent une véritable incomplétude des mécanismes du droit européen, ou plutôt des ambitions politiques revivifiées, preuve que le contrôle du principe de subsidiarité génère un ensemble de questions relevant du droit tenant aux rapports politiques. A ce constat s'ajoute le fait que les vues du Sénat et de l'Assemblée nationale quant à l'intégration européenne sont relativement différentes.

Pour autant, l'étude du contrôle effectué par le parlement français apporte aussi son lot d'enseignements relativement à la subsidiarité en elle-même. Les analyses et les examens menés par chaque chambre relaient certaines attentes théoriques, et ce notamment en ce qui concerne le contrôle juridictionnel. En effet, si l'usage du recours juridictionnel n'a pas encore été concrétisé, cette retenue ne doit pas être interprétée comme une démission. Des membres de chaque chambre expriment des idées plus ou moins novatrices, tantôt révélant certaines faiblesses du statut contentieux du principe de subsidiarité, tantôt insistant sur la possibilité au moins théorique de favoriser une interprétation plus intégrative de ce principe fondamental.

Ainsi, le parlement français s'avère avoir développé une pratique assez emblématique, confirmant l'impression d'un principe de subsidiarité encore peu adapté en lui-même pour satisfaire la volonté de certains parlementaires de servir l'intégration européenne. Pour autant, la rigueur n'est pas à exclure, surtout dans le cas du Sénat. Un renouvellement de la définition du principe est parfois envisagé, et ce afin de servir un usage juridique véritable, à même de prolonger efficacement l'implication croissante de certains parlementaires dans les affaires européennes. Saisir les modalités de contrôle du principe de subsidiarité par le parlement français, et les modalités de réorganisation interne pour satisfaire à ce contrôle, implique d'étudier successivement la pratique du contrôle politique et les positions en matière de contrôle juridictionnel, les deux aspects n'étant pas strictement séparés. Il apparaît donc que, sans écarter la dimension contingente ou instrumentale du principe, le parlement français développe une pratique pragmatique en matière de contrôle politique (Partie I), sans pour autant délaisser les intérêts tant théoriques que pratiques induits par les prérogatives reconnues en matière de contrôle juridictionnel (Partie II).

Partie I : Une adaptation pragmatique du parlement français au contrôle politique de la subsidiarité

Si les nouvelles prérogatives du parlement français en matière de contrôle de la subsidiarité révèlent une reconfiguration des rapports politiques dans la participation française aux affaires européennes (chapitre II), la pratique française conforte également la dimension structurante du principe dans la détermination de la place du parlement dans l'Union européenne (chapitre I).

Chapitre I – La dimension structurante du contrôle politique du principe de subsidiarité dans la détermination de la place du parlement français

Le protocole annexé au traité de Lisbonne relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité emporte un renforcement substantiel des parlements nationaux du fait de l'attribution de prérogatives dont la mise en œuvre est subordonnée à l'atteinte de certains seuils. Officiellement donc, la concrétisation de cette manifestation de volonté en faveur des parlements nationaux est contingente de l'aptitude de ceux-ci à communiquer et à faire émerger des lignes de conduite collective, confirmant ainsi que les nouveautés induites par le traité de Lisbonne s'inscrivent dans un contexte plus général de structuration horizontale des relations interparlementaires, mouvement dans lequel la subsidiarité est susceptible de jouer un rôle moteur (Section II). Néanmoins, le traité nouvellement rédigé n'infirme pas la dimension hautement politique du principe de subsidiarité, dont les effets sont également, voire surtout, appelés à jouer de manière plus informelle, notamment par une communication accrue entre chaque organe parlementaire et les institutions de l'Union. La première dimension du contrôle politique de la subsidiarité, en tout cas celle dont la réussite est à ce jour indiscutable, réside dans la structuration verticale de la relation entre la Commission européenne, incarnation classique du processus législatif européen, et les chambres parlementaires nationales, parmi lesquelles un Sénat et une Assemblée nationale français qui se sont bien adaptés aux tendances récentes (Section I).

Section I. Le contrôle politique de la subsidiarité, source d'une structuration verticale de la relation entre parlement français et Commission européenne

Il est indéniable que les précisions apportées par le protocole sur la subsidiarité impliquent la mise en œuvre de mécanismes de transmission réciproques entre la Commission européenne et les parlementaires. Dans cette optique, le mécanisme d'alerte précoce prévu depuis Lisbonne a bien officialisé les liens verticaux entre l'institution européenne et les parlements en consacrant le rôle qui incombe à ces derniers pour garantir le respect de la subsidiarité (§ 2) ; mais, cette évolution quant à la communication relative aux actes législatifs s'inscrit quand même dans une logique marquée par un précédent important en matière d'information des parlements nationaux (§ 1).

§ 1 - « L'initiative Barroso » : un gage préalable de coopération entre Parlement français et institutions européennes :

Dès 2006, la mise en place de « l'initiative Barroso » a apporté une résonance considérable aux thèses favorables à faire des parlements nationaux des interlocuteurs privilégiés de la Commission. S'en sont suivies une information bien meilleure des parlementaires nationaux, au-delà du champ d'application théoriquement assez restreint de la subsidiarité (A/), et une participation immédiate d'élus politiques, notamment français, qui se sont rapidement adaptés (B/).

A/ Le principe de la «procédure Barroso» : un outil de coopération dépassant le strict cadre de la subsidiarité

Les revendications émanant des parlements nationaux, visant la reconnaissance d'un statut significatif dans le jeu institutionnel européen, ont été fréquentes depuis la fracture ayant découlé de la création du Parlement européen en 1979, et se sont intensifiées depuis le traité de Maastricht, ce dernier s'étant entre autres traduit par la consécration solennelle du principe de subsidiarité dans l'ordre juridique communautaire. Le parlement français a ainsi manifesté son aspiration à prendre place dans les affaires européennes. Le Sénat a d'ailleurs insisté sur le

besoin de mettre en place des procédures de contrôle strictes et contraignantes du respect de la subsidiarité¹³, les parlementaires apparaissant comme les garants naturels de ce principe¹⁴. Ces idées, en faveur d'un poids croissant des parlements nationaux, ont reçu un premier écho très important tenant avant tout à l'optimisation de l'information sur les actes envisagés à l'échelon européen. Les bases de cette meilleure information, dont la justification ne passe alors pas la référence explicite au principe de subsidiarité, tiennent à un certain réalisme politique, les conséquences de la législation européenne ayant inévitablement un impact significatif sur l'activité des parlements nationaux¹⁵.

Concrètement, le 9 mai 2006, lors de la première réunion interparlementaire sur l'avenir de l'Union, devant le Parlement européen, le président de la Commission européenne, M. Barroso a insisté sur son intention d'instaurer les conditions fondamentales à l'élaboration d'un dialogue entre son institution et les parlements nationaux, dialogue qui devrait non seulement contribuer à améliorer la qualité des actes préparés par la Commission mais aussi mener indirectement à l'élévation progressive des parlements en tant que partenaires réguliers des institutions de l'Union européenne.

Ce vœu a ensuite été conforté par le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 à l'occasion des conclusions de sa présidence. Finalement, la « procédure Barroso » a véritablement vu le jour le 1^{er} septembre de cette même année, faisant depuis peser sur la Commission une obligation de transmission aux parlements de l'ensemble des documents préparés, qu'il s'agisse de projets d'actes ou bien encore des nombreux documents de consultation ; les services parlementaires et les élus politiques nationaux pouvant ainsi émettre des avis à l'intention de la Commission, ceux-ci demeurant non-contraignants.

Le volontarisme démontré par la Commission semble avoir porté ses fruits en termes de structuration progressive des rapports verticaux entre services européens et services

13 En ce sens : C. de La Malène, « L'application du principe de subsidiarité », Les rapports du Sénat, n°46, 1996-1997.

14 En ce sens : P. Brault, G. Renaudineau, F. Sicard « Le principe de subsidiarité », La documentation française, 2005.

15 Mme la Commissaire Margot Wallström, « Interview testamentaire de Margot Wallström : quel avenir pour la stratégie de communication de la Commission ? », Publié le 10 septembre 2009 par Mickaël Malherbe. Document accessible sur internet : <http://www.lacomeuropeenne.fr/2009/09/10/interview-testamentaire-de-margot-wallstrom-quel-avenir-pour-la-communication-de-la-commission-europeenne> ; voir particulièrement : « Une bonne part du travail de la Commission est ennuyeuse pour les citoyens, mais est de grande valeur pour les parlements nationaux puisque l'œuvre législative européenne a un impact sur leur travail ».

parlementaires¹⁶. L'initiative de 2006 ne vise pas le respect de la subsidiarité. En filigrane, c'est davantage le souhait de combler le prétendu « déficit démocratique » qui semble avoir innervé ce mouvement de valorisation des parlements¹⁷. Si le renforcement des représentants des peuples européens au regard de l'idéal démocratique relève toujours plus ou moins du symbolique, une prise en compte accrue du point de vue des élus nationaux devrait faire office de levier permettant d'ériger les organes parlementaires en équivalents de Lobbies, relayant plutôt les aspirations et préoccupations des électeurs que les intérêts catégoriels d'opérateurs économiques et sociaux¹⁸. En tout cas, le principe de subsidiarité ne figure à ce stade ni dans les motifs justificatifs de l'évolution ni dans les moyens d'action – encore modestes, placés entre les mains des parlements nationaux. Pourtant, l'apport est énorme en ce qu'il officialise un lien régulier entre ces derniers et la Commission : on a opéré l'amorce d'une structuration des échanges verticaux hors du champ de la subsidiarité, mais sans laquelle le contrôle politique du principe aurait ensuite mis bien plus de temps à être compris et mis en œuvre.

La perspective d'une relation approfondie facilitant a priori l'exercice de leurs missions officielles par les parlements nationaux a bien été confortée compte tenu du succès indiscutable, et indiscuté de l'initiative Barroso. L'exploitation par le parlement français de cette procédure informelle témoigne d'ailleurs tant de son bienfondé que de son utilité.

B/ L'attitude du Parlement français : d'une adaptation rapide à un usage régulier

Entre 2006 et 2009, ce sont 525 avis que la Commission a reçus de la part des parlements nationaux. La tenue de près de 550 réunions entre membres des services de la Commission et représentants des organes nationaux durant cette même période a accompagné la redynamisation

16 En ce sens, voir « Le dialogue de la Commission avec les parlements nationaux atteint de nouveaux sommets », Bruxelles, le 28 septembre 2009, Doc. IP/09/1368. Disponible sur internet : http://ec.europa.eu/dga/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npa/index_fr.htm ; voir particulièrement le propos du M. le Président Barroso : « Je suis fier du chemin que nous avons parcouru avec les parlements nationaux. Le dialogue politique contribue à la fois à sensibiliser les parlements nationaux aux questions européennes et à donner à la Commission une vision plus claire des paysages politiques nationaux. L'Europe se rapproche ainsi encore de ses citoyens ».

17 Ibid., voir en particulier le propos de Mme la vice-présidente Margot Wallström, chargée des relations avec les parlements nationaux : « La Commission et les parlements nationaux ont œuvré ensemble à l'amélioration du processus de formalisation des politiques européennes. L'évolution de nos relations avec les parlements nationaux marque un tournant dans la démocratisation de l'UE et dans l'amélioration de notre communication avec les citoyens – écouter davantage l'opinion des parlements, c'est écouter davantage l'opinion des citoyens européens ».

18 En ce sens, voir C. Preising, fonctionnaire de la Commission européenne :

de ces liens verticaux. Le cœur des discussions ne coïncidant pas forcément avec la subsidiarité, la relation ainsi nourrie a d'abord revêtu une dimension d'essence politique, le principe juridique régissant l'exercice des compétences ne se voyant toujours pas conférer un statut particulier donnant lieu à des procédures spécifiques. Dès lors, la structuration verticale observée semble avoir « politisé » des rapports qui ont ensuite été redessinés pour entourer l'application du principe juridique de la subsidiarité. Mais, il ne faudrait pas en déduire la mise en place d'un cadre impropre à accueillir tout débat portant sur le droit. En effet, s'il est vrai que le dialogue qui s'est instauré peut évidemment porter sur des questions débordant largement les ambiguïtés de l'exercice des compétences partagées, le nécessaire respect de la subsidiarité fait pourtant partie des exigences mises en exergue par certaines chambres parlementaires par le biais de cette procédure informelle. Les organes français, qui n'ont pas tardé à mettre à profit les options offertes par l'initiative Barroso, n'ont pas hésité à attirer l'attention de voir observer ce grand « standard juridique » de l'Union. A cet égard, le Sénat s'est fréquemment révélé un fervent utilisateur de cette voie informelle, en plaçant l'accent sur la subsidiarité¹⁹.

Analysées à l'aune d'un éventuel pouvoir contraignant, les prérogatives parlementaires découlant de l'initiative Barroso demeurent, en théorie du moins, moins importantes que les apports du traité de Lisbonne et du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

§ 2 - Le protocole sur le principe de subsidiarité issu de Lisbonne : source d'une implication croissante des parlements nationaux dans les affaires européennes

Si le traité de Lisbonne achève une logique « *d'intégration progressive (des parlements nationaux) dans les rouages institutionnels de l'Union* »²⁰, en officialisant le rôle de ces derniers dans le contrôle des actes législatifs, on retiendra en particulier les enjeux liés à l'introduction de la procédure d'avis motivé, laquelle pourrait s'avérer être un précieux instrument entre les mains du parlement français (B/).

19 En ce sens, voir : Rapport de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité (16ème rapport « Mieux légiférer », 2008), Doc/COM/2009/0504/Final*/.

20 C. Blumann, L. Dubouis, op. cit., p. 484.

A - L'officialisation du rôle des parlements nationaux dans le contrôle des actes législatifs

Le protocole sur l'application de la subsidiarité met en place un contrôle politique très détaillé dans ses modalités. L'obligation de transmission de tous les documents émanant des institutions est rappelée à l'article 4²¹. En pratique, la Commission étant le principal organe dans la phase d'élaboration des projets d'actes, c'est à elle qui revient la plupart du temps d'assurer la transmission. L'article 6 de même texte instaure un délai de 8 semaines dont bénéficient les parlements nationaux pour communiquer leur avis à la Commission²².

L'article 7 constitue la disposition qui contient les avancées les plus significatives au profit des parlementaires nationaux. Ainsi, chaque parlement dispose de deux voix²³. Les Etats reposant sur un système bicaméral voient chacune des chambres disposer d'une voix. L'article 7 § 2 énonce que si un tiers des parlements nationaux émettent un avis motivé fondé sur une violation présumée de la subsidiarité, le projet d'acte doit être réexaminé. Le seuil est abaissé à un quart dans l'hypothèse où est en cause un acte relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, présenté sur la base de l'article 76 TFUE. Si, dans ces cas, la Commission doit réexaminer son projet, les effets sont atténués en ce qu'il n'est aucunement fait mention d'une obligation de modifier l'acte. La proposition peut ainsi être maintenue, modifiée ou encore retirée. Certains évoquent une procédure dite de « carton jaune »²⁴. Toutefois, s'il est donc encore difficile d'identifier un pouvoir contraignant des parlementaires à ce stade, une pluralité d'avis aurait un poids tel que la Commission n'aurait en réalité d'autre choix que de revoir sa position²⁵.

Ce même article prévoit une procédure dite de « carton orange ». Ainsi, dans le cas où une majorité simple des parlements nationaux se manifesteraient à l'encontre de la proposition d'acte législatif sur le fondement du principe de subsidiarité, le législateur européen devrait se prononcer avant la fin de la première lecture. Dans pareil cas, 55 % de voix au sein du Conseil

21 Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, article 4 : « *La Commission transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union* ».

22 Si ce délai constitue une amélioration par rapport à la durée de 6 semaines initialement proposée, il reste que cette période demeure très brève pour les parlements nationaux.

23 Art. 7 al. 1 § 2.

24 Voir notamment : F.-X. Priollaude, D. Siritzky, « Le traité de Lisbonne – texte et commentaire article par article des nouveaux traités », La documentation française, Paris, 2008, p. 432.

25 Ibid., p. 431-432.

ou encore une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, en faveur de la thèse d'une violation de la subsidiarité, permettent de ne pas poursuivre l'examen de la proposition. Cependant, les conséquences de cette nouvelle possibilité²⁶ doivent être relativisées, et ce à deux égards. D'abord, si une telle proportion de parlementaires nationaux se prononçaient à l'encontre d'un projet, il y aurait fort à parier quant à l'insuffisance de voix favorables²⁷ dans le cadre de la procédure législative européenne²⁸. En outre, cette procédure renforcée de contrôle ne joue que par rapport à des actes relevant de la procédure législative ordinaire. Or, les parlementaires nationaux sont à même de s'intéresser à bien des actes soumis à une procédure législative spéciale²⁹.

Dès lors, il est important de noter que les prérogatives ressortissant davantage du contrôle politique vont être appuyées par la force symbolique attachée à n'importe quel acte solennel émanant d'une chambre dotée d'une forte légitimité. Par contre, les effets concrets de ces mécanismes de contrôle seront vraisemblablement freinés du fait des conditions – élevées de seuil. Toujours est-il que l'avis motivé apparaît comme une nouvelle prérogative de premier ordre entre les mains du parlement française.

B - L'avis motivé, une nouvelle prérogative entre les mains du parlement français

Le parlement français bénéficie de ces innovations opérées par le traité de Lisbonne. On verra que le recours à cet instrument très formel et empreint d'une certaine solennité, que constitue l'avis motivé, va sans doute se développer dans les années à venir. Mais, les conséquences juridiques explicites qui sont attachées à la communication d'avis motivés étant soumises à l'atteinte de seuils, il va de soi que la pérennité du contrôle politique de la subsidiarité va dépendre assez largement de la capacité des parlementaires nationaux à organiser ou non un travail collectif.

26 Cette procédure n'était pas envisagée lors de la préparation du TECE.

27 La majorité qualifiée est ainsi fixée à 55 % des voix représentant au moins 65 % de la population.

28 En ce sens, F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *op. cit.*, p. 433.

29 A titre d'exemple, on évoquera les actes en matière sociale : art. 153 § 2 – 2, précisant que des domaines de l'article 153 § 1 tels que la protection des travailleurs, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs (...) sont couverts par une procédure législative spéciale.

L'usage individuel de l'avis motivé devrait avoir des conséquences réelles tant la Commission a manifesté sa volonté de tenir le plus grand compte de l'opinion profonde des parlementaires nationaux³⁰. Par ailleurs, le recours individuel à cet avis est envisageable dans la mesure où il semble compliqué de faire émerger des lignes d'analyse commune à l'ensemble des chambres parlementaires européennes.

Toutefois, il apparaît primordial d'appréhender le contexte des relations interparlementaires dans lequel les élus français sont appelés à manier les instruments dont ils disposent pour contrôler la subsidiarité.

30 Cf. supra : § - 1.

Section II. Le contrôle politique de la subsidiarité : source d'une structuration horizontale de la relation entre parlement français et homologues des Etats membres

§ 1 - Les moyens de la structuration

S'il est désormais indiscutable que le Parlement français est parvenu depuis quelques années à nouer une relation teintée de régularité et animée d'un véritable esprit de coopération et de compréhension réciproques, il n'en reste pas moins que pareil rapprochement demeure à première vue insusceptible d'offrir satisfaction quant aux possibilités offertes par le protocole n°2 annexé au traité de Lisbonne. Les procédures politiques dites « du carton orange et du carton jaune » ont une efficacité subordonnée à l'atteinte de certains seuils. Il est vrai que la nature politique de la subsidiarité autorise à penser qu'une utilisation individuelle du principe est toujours envisageable, voire même privilégiée tant une telle voie permet d'échapper aux crispations qu'induirait le passage aux procédures formelles, ces dernières pouvant s'interpréter comme des marques de défiance.

Ceci étant précisé, l'effet utile des dispositions contenues dans le protocole évoqué implique tout de même de tenter de trouver des moyens d'une action nécessairement collective. A défaut d'être allés jusqu'à remplir les strictes conditions ainsi fixées, les parlements nationaux de l'Union ont bien approfondi un mouvement allant dans le sens d'une mise en conditions favorable à une action globale, concertée, qui aurait pour fondement une contrariété d'un projet avec le principe de subsidiarité. Certes, les moyens employés pour appuyer cette tendance ne sont pas nouveaux. Certains, comme la COSAC ont même été créés voilà plus de vingt ans. Toutefois, les solutions jusqu'à présent envisagées revêtent une dimension nouvelle à l'aune des prérogatives reconnues aux parlements depuis Lisbonne. Il est à noter que les dernières années sont marquées par l'essor de pistes moins institutionnelles par rapport à une réalité parfois trop figée que la COSAC a pu, et peut encore, incarner.

La COSAC demeure pourtant un instrument de choix dans la mise en œuvre d'une nécessaire et attendue structuration des relations entre les parlements nationaux, d'autant plus que ses mécanismes internes sont aujourd'hui complétés par un outil aussi moderne qu'approprié face au rythme difficilement soutenable inhérent au processus législatif européen (A/). En parallèle, et

sans même être sûrs que les petites révolutions initiées dans l'enceinte désormais classique de la COSAC ne se révèlent décevantes au vu des objectifs manifestés, les parlements nationaux ont mis en place des délégations présentes à Bruxelles (B/). Ces dernières sont évidemment appelées à jouer un rôle clef dans le prolongement du travail effectué dans chaque Etat membre, et peuvent même faciliter une certaine forme de contrôle de la subsidiarité.

A – L'institutionnalisation du dialogue : la COSAC et IPEX

La COSAC est l'abréviation de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de l'Union européenne³¹. Elle se réunit depuis novembre 1989, à raison de deux rencontres annuelles. Il s'agit là de réunions ordinaires.

La COSAC a peu à peu engagé un mouvement d'auto-organisation de plus en plus rigoureux. Certaines règles viennent ainsi en encadrer le fonctionnement. Tout d'abord, un code de conduite, toujours en vigueur, a pu être adopté dès 2003. Il vise l'instauration de normes minimales à respecter dans chaque Parlement et chaque chambre parlementaire en termes d'investissement dans les affaires européennes. Ensuite, d'autres documents très révélateurs de la tendance à une structuration interne croissante sont apparus. Suite à la réunion extraordinaire qui s'est tenue à Bruxelles le 27 juillet 2003 sur la base des travaux effectués durant la vingt-septième COSAC s'étant déroulée à Copenhague du 16 au 18 octobre 2002, il a été décidé d'adopter un règlement, lequel faisant alors figure de moyen évident de renforcer la coopération interparlementaire, au-delà des réunions trop ponctuelles qui avaient pu se tenir jusqu'alors³².

Si la fréquence – relativement modeste, des rencontres n'a pas fait l'objet de remise en cause majeure, la priorité a été placée sur la nécessité d'une réorganisation autorisant une plus grande continuité dans les travaux, ainsi que sur la création d'une véritable force d'impulsion à même, notamment, de solliciter la tenue de rencontres extraordinaires, afin de pouvoir suivre et faire

31 La COSAC est notamment visée à l'article 10 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité de Lisbonne. Il est précisé entre autres que cette conférence « *peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission* », et qu'elle promeut « *l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées* ».

32 Voir sur le site de la COSAC, les documents de base, en particulier les documents préparatoires au règlement de 2008.

face aux évolutions parfois brusques des implications du processus législatif et décisionnel européen. Une mesure importante a consisté « à introduire dans le règlement de la COSAC de nouvelles règles de vote et un (nouveau) code de conduite pour un contrôle parlementaire efficace des gouvernements dans le domaine des affaires communautaires ». La mission que les membres se sont alors assignée a trouvé une concrétisation dans le nouveau règlement de la COSAC du 31 janvier 2008, remplaçant le règlement qui avait été adopté à Helsinki en 1999³³. La COSAC se considère comme « une enceinte pour un échange régulier d'opinions, sans préjudice des compétences des organes parlementaires de l'Union »³⁴. Au renfort de ce nouveau règlement ont été adoptées par la conférence des présidents des parlements de l'Union des lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'Union³⁵.

Une avancée significative réside dans la possibilité de voir émerger un leadership au sein de la COSAC. Le but n'est évidemment pas de favoriser telle ou telle partie prenante. Au contraire, derrière une égalité de principe entre parlements et chambres parlementaires, on affermit un système de présidence tournante de la COSAC, en phase avec la présidence du Conseil. De plus, la présidence se voit conférer des prérogatives intéressantes, comme celle de déclencher la réunion des parties à titre extraordinaire, ou encore de fixer un ordre du jour, lequel doit être approprié au regard du programme législatif annuel de la Commission. Par ailleurs, l'émergence d'un « leadership » temporaire ne doit pas nuire à la nécessaire continuité, et à la cohérence des travaux se succédant. Ainsi, la Troïka présidentielle, qui oriente les priorités, repose sur la présence du président temporaire, ainsi que sur les présidences sortante et suivante.

A ce stade du rappel des faits historiques et de la réflexion pouvant en découler, on pourrait regretter que la modernisation opérée semble avoir été motivée bien plus par la volonté de contrer ou de contrôler la marge de manœuvre que peuvent s'autoriser certains membres des gouvernements en faisant preuve d'un volontarisme peu modéré au sein du Conseil, que par l'intention plus constructive de peser dans la manière dont devraient être exercées les compétences partagées de l'Union. Un tel scepticisme doit heureusement laisser place à une

33 Règlement de la COSAC, publié au JO-UE du 31 janvier 2008. Doc 2008/C, 27/02.

34 Ibid.

35 Lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, adoptées par le conférence des présidents des parlements de l'UE à Lisbonne , le 21 juin 2008. Voir le site internet de la COSAC (dernière consultation le 4 juin 2011).

analyse plus nuancée dans la mesure où l'examen des travaux de la COSAC rendus publics depuis 2008 révèle opportunément un éventail plus large et plus dense d'objectifs à propos desquels les parlements nationaux semblent s'être entendus, fins parmi lesquelles figure en première ligne un contrôle plus efficient de la subsidiarité.

Peu de temps après l'adoption du nouveau règlement en début d'année 2008, le dixième rapport semestriel de la COSAC faisant suite à la conférence s'étant tenue à Paris les 3 et 4 novembre 2008³⁶, la mission consistant à veiller au respect du principe de subsidiarité est devenue plus évidente, notamment grâce à de longs développements contenus dans un chapitre 2 intitulé « Rapport sur les résultats du groupe de travail des représentants des Parlements nationaux pour l'Union européenne sur la mise en œuvre du protocole 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité tel qu'il est annexé au Traité de Lisbonne ».

Ce rapport est à nos yeux doublement intéressant. D'abord, d'un point de vue organique, ce travail est le résultat d'une réflexion menée conformément à un mandat donné par la présidence française de la COSAC suite aux conclusions de la trente-quatrième COSAC, preuve que le parlement français n'a pas éludé d'emblée la possibilité de faire naître des idées directrices susceptibles d'innover un processus de contrôle collectif de la subsidiarité par le biais de cette enceinte éminemment multilatérale qu'incarne la COSAC. Ensuite, et c'est là l'enseignement le plus substantiel à retirer de cette étape, les pistes de réflexion formulées dans le document explicitent la volonté des parties de mettre l'accent sur la subsidiarité en tant que notion centrale autour de laquelle les parlements nationaux devraient articuler leur coopération et leur action future. Pour ce faire, les 41 membres du groupe réflexion mandaté ont jugé nécessaire de faire de l'échange précoce d'informations portant sur les projets d'actes législatifs une priorité. De plus, la coordination des travaux des différentes chambres apparaît comme un ressort certain de la réussite de l'action interparlementaire. A cet égard, les mécanismes dits « de carton jaune et de carton orange » reposent sur des effets de seuils qu'il est indispensable d'atteindre. Ces procédures emportent le besoin d'une instance à même d'attirer l'attention des uns sur ce que les autres comptent revendiquer afin de générer des convergences de vues simultanées ou, à tout le moins susceptibles de respecter les délais impartis. Le secrétariat de la COSAC semble tout

³⁶ Voir le rapport de la Conférence des 3 et 4 novembre 2008 à Paris, dixième rapport semestriel du Secrétariat de la COSAC. Disponible sur le site internet de la COSAC, dernière consultation le 4 juin 2011.

désigné pour remplir ce rôle d'instance de transmission et de coordination. Les parlements membres de la conférence se sont en effet armés d'un service chargé d'assurer la bonne conduite des concertations, et par là même de servir l'action interparlementaire durable escomptée, en nommant un secrétaire « semi-permanent ».

Au-delà de l'ébauche d'une stratégie très pratique, censée permettre de relayer les préoccupations de chaque parlement au regard de la subsidiarité, le rapport de 2008 consiste également en l'annonce d'une réflexion non seulement plus théorique mais aussi plus ambitieuse : partant du postulat suivant lequel malgré des modalités de contrôle esquissées de manière relativement précise, le protocole n°2 pêche sans doute par défaut de développement significatif sur la nature même de la subsidiarité et sur les tests concrets que chaque parlement pourrait mettre en œuvre lors de l'examen d'un acte de caractère législatif, les rédacteurs du rapport insistent sur la pertinence qu'il y aurait à débattre et à tenter de faire émerger un consensus autour de ce que l'ensemble des parlements entendent attacher à leur définition de la subsidiarité. L'enjeu est de taille : instaurer les conditions propices au développement d'une stratégie collective doit sinon passer par une vision systématiquement commune, au moins reposer sur une conception relativement homogène des tests permettant d'éprouver la conformité d'un projet au principe cardinal à l'égard duquel les parlements ont une responsabilité. Cependant, on verra que l'idée des présidents des commissions spécialisées, « *considérant qu'il serait approprié de commencer une réflexion commune concernant les critères et les procédures de mise en œuvre des nouveaux pouvoirs conférés aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne* »³⁷, ne va trouver qu'un écho limité.

Mais, l'idée d'une information précoce, permanente et précise emporte l'adhésion. Un instrument moderne va jouer un rôle de premier plan dans la satisfaction de cet objectif : l'IPEX³⁸.

L'ensemble des Parlements nationaux s'entendent ainsi sur le caractère très approprié de cet outil pour conforter régulièrement la coopération et la coordination interparlementaires. « *Les débats au sein du groupe de travail ont mis en évidence l'existence d'un large accord entre les Parlements nationaux aussi tôt que possible, afin de s'avertir mutuellement de tout problème lié*

37 Voir le rapport de 2008, Ibid.

38 IPEX : Interparliamentary EU Information Exchange ; voir le site internet; www.ipex.eu.

à la subsidiarité. Dans ce contexte, la majorité d'entre eux se dit favorable au développement d'IPEX »³⁹. Le site internet IPEX recense l'ensemble des actes transmis émanant des institutions de l'Union et transmis le plus souvent par la Commission. Une rubrique est spécialement dédiée aux projets d'actes législatifs, pouvant en raison de cette qualité évidemment appeler un examen approfondi de chaque Parlement national au regard de la subsidiarité. Les textes dont le délai à l'intérieur duquel les avis motivés sont possibles arrive bientôt à échéance sont mis en évidence. Des sigles ont été inventés pour symboliser l'existence d'un travail d'analyse qu'un Parlement ou une chambre aurait entamé relativement à un projet d'acte, et un signe a de même été créé pour suggérer que l'organe parlementaire visé a émis un avis motivé. Dans de pareilles conditions, l'IPEX correspond bien à l'idée d'un précieux outil entre les mains de Parlements souhaitant exploiter sérieusement les ouvertures introduites avec le protocole annexé au Traité de Lisbonne.

Les parlements nationaux sont bien absents des « Dispositions relatives aux institutions » du Titre III du Traité sur l'Union européenne, et ne peuvent évidemment pas être considérés comme des institutions de l'Union ; il semble également exclu de compter sur les organes parlementaires des Etats membres en tant que parties implicites du cadre institutionnel de l'Union décrit à l'article 13, lequel dépasse tout de même la liste strictement arrêtée à l'article 13§1. Toutefois, on peut déceler une tendance évidente à l'institutionnalisation de la COSAC, qui semble bien s'organiser et se structurer progressivement de telle sorte qu'il serait possible de la voir remplir les critères auxquels le cadre institutionnel de l'Union doit répondre, à savoir la « *cohérence, l'efficacité et la continuité* »⁴⁰ des politiques et actions entreprises pour l'Union.

Finalement, si le projet d'une action coordonnée donnait lieu à la concrétisation d'une action collective régulière développant une vraie « culture de la subsidiarité », il ne serait pas forcément déplacé de considérer que les parlements nationaux parviendraient à exister indirectement et épisodiquement en tant qu'institutions *de facto* de l'Union européenne, bien au-delà en tout cas que ce qu'emporte la reconnaissance de prérogatives figurant à l'article 12 du TUE.

Mais, les activités récentes de la COSAC tendent tout de même à dissiper le fruit des efforts – au moins théoriques qui ont été consentis dans le sens d'une concertation interparlementaire servant

39 Voir le rapport de la Conférence de 2008, suite à la conférence de Paris, op. cit.

40 Article 13 TFUE.

le contrôle politique du principe de subsidiarité. Malgré quelques errements, le mouvement de structuration par la voie officielle est indiscutable. Pour autant, une voie plus purement organique et pratique doit être mentionnée, à savoir la création et la présence à Bruxelles de petites délégations des organes parlementaires nationaux.

B – La concrétisation du dialogue : la représentation des chambres à Bruxelles

La stratégie de structuration explicite initiée au sein de la COSAC pâtit de quelques incohérences et de la lourdeur des processus à mettre concrètement en œuvre pour parvenir à des objectifs qui ne font toujours pas entièrement consensus.

Moins ambitieuse mais plus facile à mettre en œuvre et – toutes proportions gardées – tout aussi prometteuse que la méthode appliquée au sein de la conférence, la stratégie consistant à structurer de manière aussi pérenne que régulière les rapports horizontaux entre parlements nationaux est déjà une réalité qui a pu porter ses fruits.

Ainsi, la plupart des commissions des affaires européennes des parlements nationaux et des chambres parlementaires des Etats membres de l'Union ont désigné un représentant effectuant des allers-retours hebdomadaires entre son organe de rattachement et Bruxelles. En France, les personnes choisies par les parlementaires sont des administrateurs, membres des services techniques et excellents connaisseurs du droit et des politiques de l'Union européenne, et non pas des élus politiques. C'est le Sénat qui a fait office de précurseur en la matière. Outre la tenue d'une veille politique permanente et l'accomplissement d'un certain nombre de rencontres dictées par les priorités politiques du moment, la présence de ces représentants auprès des institutions de l'Union présente un intérêt primordial au regard du contrôle de la subsidiarité : chaque lundi matin⁴¹, les administrateurs français et leurs homologues étrangers se retrouvent pour une réunion à l'occasion de laquelle les projets d'actes législatifs sont discutés ainsi que l'ensemble des documents habituellement transmis par la Commission, notamment des consultations, à partir du moment où ils suscitent l'intérêt des parlements et où leur portée politique peut générer des crispations voire des divergences d'un Etat-membre à l'autre. Le but premier de ces rencontres est de désamorcer les éventuels conflits d'intérêts et de préparer au

41 Voir notamment Egmont, Royal institute of international relations , « National parliaments & subsidiarity check: a new actor in town », in « The treaty of Lisbon : a second look at the institutional innovations – Joint study CEPS, Egmont and EPC », 2010 p. 108.

mieux, lorsque des circonstances suffisamment opportunes sont rassemblées, l'élaboration d'une ligne d'action commune. Ces réunions sont empreintes d'une certaine confidentialité. Personne n'est autorisé à y assister. Les représentants ont obtenu l'absence d'émissaires de la Commission qui revendiquaient le droit d'observer le déroulement de ces rendez-vous devenus des « classiques » de la coopération interparlementaire concrète.

On saisit bien que ce type de manifestations régulières peut constituer un terrain privilégié pour l'élaboration de programmes de contrôle de l'activité législative par rapport au principe de subsidiarité. Néanmoins, si des effets se sont déjà directement fait ressentir auprès des institutions européennes, il convient de préciser que les rares coups d'éclat observés n'ont eu que peu de lien avec le grand principe censé irradier l'exercice des compétences partagées. Ainsi, Jonathan Papillon, administrateur du Sénat et représentant à Bruxelles, rappelle un fait marquant, plaidant en faveur de l'affermissement sur le terrain de la coopération horizontale : les membres des délégations parlementaires ont obtenu l'exclusion d'experts rémunérés par des grandes firmes de l'industrie informatique du groupe de travail sur la révision de la réglementation sur la protection des données personnelles⁴². Il s'agissait principalement de la réforme de la directive européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des données à caractère personnel. Cette démarche en faveur de l'impartialité et de l'indépendance a bien été voulue dans un premier temps par les membres du Sénat français, mais n'a vraiment abouti que suite à un travail de coopération avec les autres parlements nationaux, travail qui a été rendu possible avec une réactivité indéniable grâce aux échanges que permet la concertation quasi-permanente qui a lieu à Bruxelles.

Par ailleurs, on peut souligner que la présence de délégations auprès des instances législatives européennes et la mutualisation de leurs efforts provoque un effet d'entraînement drainant dans le sillage d'une coordination sans cesse accrue des opérateurs institutionnels qui se sont montrés pour le moins timides jusqu'à présent.

Certes, ce visage, très concret, d'une structuration horizontale multilatérale demeure encore passablement flou dans la mesure où la confidentialité qui lui est inhérente rend difficile l'appréciation des progrès effectués dans la concertation interparlementaire visant la contrôle de

42 Voir notamment : « Le dialogue politique s'emballe », dans la rubrique « Europe 2011 – les parlements européens dans la tourmente », article du 27 décembre 2010, site internet du CUEJ (centre universitaire d'études en journalisme de l'université de Strasbourg) : www.eurocuej.com

la subsidiarité. Il serait pourtant dommage de ne pas y prêter attention. Il semble effectivement peu probable que ce soit à l'occasion des réunions ainsi tenues qu'une réflexion globale autour de la subsidiarité et des modalités de test se développent. Mais ce grand principe fait à n'en pas douter partie des paramètres examinés et discutés lors de ces réunions devenues les « Monday Morning Meetings », pour certains analystes qui les rangent parmi les désormais voies classiques de contrôle politique⁴³.

Malgré ces avancées sur le plan multilatéral, on ne saurait faire preuve de rigueur dans une tentative de bilan sans interpeler sur la portée encore limitée de ces tentatives de structuration horizontale des relations entre parlements nationaux. Si le mouvement de coopération est indéniablement en marche, l'émergence d'une réaction collective reposant sur la subsidiarité demeure une illusion. On est encore bien loin d'une conception commune du principe de subsidiarité et des tests y afférents. Ce constat amer se double inévitablement d'une prise de conscience de l'impasse dans laquelle les parlements nationaux restent coincés tant qu'ils s'en remettent à l'option multilatérale que symbolise toujours la COSAC. En même temps, ce réalisme n'empêche pas l'action. A cet égard, le parlement français figure en bonne place parmi les organes qui impulsent des actions alternatives concrètes pour relayer l'idéal d'une concertation interparlementaire qualifiable d'intermédiaire, pouvant mener à un contrôle plus fourni de la subsidiarité.

§ 2 - La portée encore limitée de cette structuration : le maintien d'obstacles à un contrôle collectif véritable

Si le virage théorique amorcé en 2008 est apparu prometteur tant la volonté de susciter des convergences de vues quant à la subsidiarité semblait perceptible, les documents plus récents de la COSAC font davantage état de préoccupations plus politiques que juridiques. La thèse suivant laquelle cette conférence pourrait être le berceau d'un usage concerté des prérogatives fixées dans le nouveau protocole n°2 trouve donc naturellement matière à être relativisée. Le scepticisme ne saurait pourtant l'emporter dans la mesure où d'autres moyens – apparemment plus modestes sont désormais envisagés avec le plus grand sérieux par certains parlements

⁴³ En ce sens, voir en particulier l'article « National parliaments and subsidiarity check : a new actor in town », op. cit. Note 29.

nationaux, à tel point qu'on peut désormais évoquer une structuration bilatérale voire trilatérale des relations interparlementaires.

A – Le faible degré de convergence des avis des parlements, source potentielle d'isolement du parlement français

La consultation des travaux effectués au sein de la COSAC depuis 2008 amène bien à tempérer les espoirs éventuellement nourris à un moment de voir cet organe « auto-institutionnalisant » devenir un véritable lieu de contrôle de la subsidiarité. Ainsi, dans les contributions de ces deux dernières années, il ressort clairement que l'attention des membres des commissions des affaires européennes a avant tout porté sur des sujets d'actualité, touchant plus au politique qu'au juridique.

Les parlementaires ne sont pas reprochables. Ils demeurent en effet prioritairement des élus politiques et non des techniciens du droit. Pour autant, le principe de subsidiarité est de l'avis de tous de nature éminemment politique. D'ailleurs, des membres de la doctrine on ne peut plus autorisés n'hésitent pas à déclarer que les différents apports et modifications opérés avec le Traité de Lisbonne constituent autant de marques d'une « repolitisation » du contrôle de la subsidiarité⁴⁴.

D'un point de vue théorique donc, rien n'empêcherait d'attendre des parlementaires un respect plus scrupuleux des intentions manifestées en 2008 relativement à la subsidiarité. Ensuite, plus concrètement, il est à rappeler que le contrôle de subsidiarité reste une des très rares voies offrant la possibilité aux parlements nationaux d'émettre un point de vue juridiquement contraignant, à condition d'exploiter au mieux les moyens d'atteindre en temps voulu les seuils.

Les parlements nationaux réunis au sein de la COSAC semblent donc n'avoir pu éviter deux écueils.

Le premier consiste certainement dans ce qui a retenu l'attention dans les travaux menant aux contributions. Lors de la réunion de Madrid des 31 mai et 1^{er} juin 2010⁴⁵, les contributions ont

44 En ce sens, voir C. Blumann et L. Dubouis : « Droit institutionnel de l'Union européenne », Litec, 4^{ème} éd., 2010, p. 452 : « *le traité de Lisbonne déjudicise dans une certaine mesure le principe de subsidiarité au profit d'une resubjectivisation ou d'une certaine repolitisation* ».

45 Voir la Contribution à la XLIII^{ème} COSAC de Madrid, disponible sur le site internet de la COSAC

fait mention de l'attention portée à « L'opération militaire israélienne contre la flottille en route vers Gaza », la « Tragédie aérienne Polonaise ». Cette conférence a aussi été l'occasion de manifester un soutien aux mesures impulsées par les institutions de l'Union pour faire face à la « Crise économique », et aux projets développés pour faire exister l'Union européenne au niveau mondial lors des échanges relatifs à la problématique du changement climatique.

La contribution de la conférence de Bruxelles d'octobre 2010⁴⁶ se concentre particulièrement sur « la gouvernance économique », le contrôle parlementaire de la PESC/PCDC », « le développement durable dans la stratégie Europe 2020 ». La subsidiarité n'est appréhendée que dans la rubrique dédiée au rôle futur de la COSAC. La priorité donnée à des domaines dans lesquels les parlements n'ont que peu voire pas du tout d'influence est aisément perceptible. Il est vrai qu'il est sans doute profitable aux organes parlementaires d'échanger sur des questions d'actualité, mais ce comportement laisse penser que la finalité initialement formulée – à savoir contrôler de façon multilatérale l'action des gouvernements, est loin d'avoir été supplantée par une volonté de contribuer à l'exercice de certaines compétences pourtant clefs dans l'Union européenne.

Une seconde erreur probable tient plus à ce qui confine à une incohérence. Que les parlements préfèrent orienter leurs travaux sur des grands sujets de réflexion à l'égard desquels ils n'ont pas vraiment de moyen d'action n'est pas reprochable, simplement regrettable quand on a conscience du travail à accomplir pour consolider le principe de subsidiarité, pivot évident d'une éventuelle affirmation d'organes parlementaires coopérant. Le problème réside davantage dans la perte de lisibilité des objectifs de la conférence. En effet, les conclusions adoptées en fin de réunion ordinaire ne coïncident que très rarement avec la teneur des contributions. Ainsi, lors de la réunion de Bruxelles d'octobre 2010⁴⁷, des conclusions assez sages ont pu être adoptées et rendues publiques. On y insiste encore sur le rôle de la COSAC mais en abordant surtout des questions méthodologiques tenant notamment à la manière la plus pertinente d'aborder conjointement la subsidiarité, manière dont le sens demeure encore à préciser.

Il est donc criant que le renversement de logique qu'on a cru pouvoir déceler en 2008 n'a pas eu d'effet remarquable. Néanmoins, quelques nuances s'imposent.

⁴⁶ Voir la Contribution à la XLIV^{ème} COSAC de Bruxelles, disponible sur le site internet de la COSAC.

⁴⁷ Ibid.

Premièrement, il est nécessaire d'insister sur la difficulté de faire converger les préoccupations des parlements nationaux, y compris – voire surtout au regard de la subsidiarité lorsque l'examen porte sur des actes législatifs. A ce titre la consultation du site IPEX est éloquente. En guise d'exemple, sur un projet de règlement en matière successorale lui-même issu du démembrement d'un projet datant de 2009⁴⁸, onze chambres parlementaires ont fait remonter des observations auprès de la Commission, pas toujours sous la forme d'avis motivés. Sur un plan quantitatif, le seuil nécessaire à la mise en marche du mécanisme politique prévu dans le protocole annexé au Traité de Lisbonne est insusceptible d'être atteint, alors même qu'il s'agit d'un texte ayant suscité le plus de réactions formelles des instances parlementaires pour l'année 2010. Il est d'ailleurs à noter que les voies empruntées dans l'illustration ne sont pas systématiquement des avis motivés portant sur une éventuelle contrariété du projet avec la subsidiarité, ce qui éloigne encore la perspective d'un déclenchement de la procédure dite « du carton » politique. Sur le plan qualitatif, les réponses préparées par la Commission à l'intention de chaque chambre s'étant manifestée portent effectivement sur des revendications ou remarques très différentes. Le Sénat français est ainsi rassuré sur l'attention qui sera portée quant au principe de proportionnalité⁴⁹. S'il en va de même pour l'Assemblée nationale française, la chambre des représentants de Belgique trouve dans sa réponse une note relative au principe de subsidiarité⁵⁰. D'autres cas permettent de saisir le caractère très hétérogène des aspirations parlementaires, surtout lorsque l'on se trouve à la phase précoce de transmission par la Commission européenne de documents moins solennels que constituent les outils de consultations⁵¹.

48 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, COM (2010) 154.

49 En ce sens, voir les réponses de la Commission européenne au Sénat (Doc-Com, du 9 avril 2010, C/2010/256) et à l'Assemblée nationale (Doc-Com, du 27 avril 2010, C/2010/2510).

50 Voir la réponse de la Commission européenne (Doc-Com, du 5 mai 2010, C/2010/2987).

51 Voir notamment les échanges d'avis et de réponses à l'occasion de l'examen du livre vert relatif à l'obtention de preuves en matière pénale d'un Etat membre à l'autre et à la garantie de leur recevabilité (COM (2009) 624), adopté par la Commission le 11 novembre 2009. Ainsi, le Sénat insiste sur la nécessité de respecter le principe de proportionnalité (voir la réponse de la Commission : Doc-Com, du 22 mars 2010, C/2010/1879). Le Bundestag mentionne pour sa part sur l'obligation de renforcer les droits procéduraux des suspects (voir la réponse de la Commission au Bundestag, Doc-Com, du 26 mai 2010, C/2010/188 : « the Commission has taken note of the remarks (...) to strengthen the procedural rights of the suspect »). Le Bundesrat met l'accent sur le nécessaire respect des traditions législatives nationales sans mentionner pour autant la subsidiarité (voir la réponse de la Commission : Doc-Com, du 26 mai 2010, 2010/D/187). Le Sénat néerlandais est avant tout préoccupé par les problématiques d'administration de la preuve, et présente sa volonté de généraliser un mécanisme de reconnaissance mutuelle (voir la réponse de la Commission européenne : Doc-Com, du 12 avril 2010, C/2010/2274). Enfin, le Parlement suédois fait part de ses craintes quant à l'instauration de standards communs,

Deuxièmement, la COSAC fait tout de même état dans ses rapports de certains succès à même de contribuer au projet de structuration pérenne du contrôle du processus législatif. D'abord, un contrôle de la subsidiarité a tout de même pu être effectué dans l'examen prétendument coordonné d'une proposition de décision-cadre du Conseil relative au droit d'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales. Les organes parlementaires de dix-sept Etats-membres ont contribué à un tel contrôle. Pourtant, ce fait marquant doit être relativisé quant au rôle que l'on pourrait être tenté d'attribuer à la COSAC. Il apparaît en effet que seuls deux parlements et une chambre parlementaire sont vraiment passés par le secrétariat de la COSAC pour poursuivre leur démarche de contrôle politique de l'acte évoqué.

Ceci dit, la réussite d'IPEX en tant qu'instrument moderne et adapté permettant une communication horizontale optimale est désormais indéniable. Un second succès, moins spectaculaire mais sans doute prometteur et sûrement moins circonstancié dans ses effets que l'expérience relative à la proposition de décision-cadre, réside dans l'apport sensible de la conférence de Madrid de juin 2010. Certes, il a été dit que les contributions renferment un nombre significatif de lettres d'intention dénuées de conséquences autres que médiatiques. Mais, la contribution a également suggéré qu'il serait pertinent que le Président de la Commission européenne vienne deux fois par an aux réunions de la COSAC afin de présenter le programme législatif annuel et pour rendre compte en second lieu des avancées et difficultés rencontrées. Pareille présence, outre le renforcement incident probable du statut d'une COSAC gagnant en prestige, aurait pour effet de servir une plus grande conscience du rôle des parlementaires en matière de contrôle politique de certaines législations européennes, et de faciliter l'accomplissement véritable de cette tâche au sein de la conférence. Il se trouve que, dès la conférence suivante, M. Barroso est intervenu devant les membres des commission des affaires européennes réunis à Bruxelles pour exposer ses vues sur le programme législatif de l'Union dans lequel la Commission européenne est partie prenante⁵².

eu égard à la diversité des systèmes nationaux (voir la réponse de la Commission européenne : Doc-Com, du 16 mars 2010, C/2010/1663).

52 Voir la contribution de la XLIVème COSAC, réunie à Bruxelles, op. cit.

Si la circonspection reste de mise face à une COSAC qui peine à s'articuler autour de la subsidiarité, certains faits souvent passés inaperçus constituent d'intéressants éléments laissant penser que l'idée d'une future émergence d'une culture de la subsidiarité au sein de cette conférence progressivement institutionnalisée n'est pas à proscrire définitivement. Néanmoins, à l'heure actuelle, il reste évident que le contrôle politique de ce grand principe devait encore obéir à une logique de stratégie individuelle⁵³. On ne peut écarter la thèse suivant laquelle la quasi absence de procédure formelle de contrôle collectivement engagée jusqu'à présent procéderait de la réussite du dialogue quotidien engagé notamment à Bruxelles directement grâce à la présence de délégations et représentations des Parlements nationaux auprès des institutions. Ce raisonnement trouve en tout état de cause une résonance particulière dans l'activité développée par les chambres françaises.

Cette tentative de bilan sur la COSAC nous amène à devoir rendre compte d'une tendance parallèle, voire plutôt symétrique à l'évolution du fonctionnement de la conférence : le travail de plus en plus important fourni pour accentuer certaines relations interparlementaires d'essence bilatérales. La France est d'ailleurs un acteur de tout premier plan qui confère une certaine réalité à ce type de projet.

B – Le développement par le Parlement français d'une logique de structuration plus restreinte

Pour contourner l'échec relatif et persistant de la méthode multilatérale d'action interparlementaire au sein de la COSAC, certaines chambres ont préféré activer, ou réactiver, des réseaux plus modestes. A cet égard, le Parlement français a adopté un comportement très symbolique. Le Sénat et l'Assemblée nationale s'investissent dans des réseaux plus restreints. Il s'agit là d'une autre forme de structuration horizontale. Cependant, s'il ne fait pas de doute quant à l'importance du principe de subsidiarité en tant que moteur de l'implication initiale et croissante des parlements nationaux, ces derniers qui approfondissent certaines relations

53 Pour une excellente présentation de la thèse de l'échec d'un contrôle collectif : J.-V. Louis : « Quelques remarques sur l'avenir du contrôle de subsidiarité », in « Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandernandern », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 289 et s.

En ce sens également : W. Sleath : « The rôle of national parliaments in European affairs », in G. Amato, H. Bribosia et B. De Witte (dir.), « Genèse et destinée de la Constitution européenne », Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 545-564. Egalement cité par J.-V. Louis, op. cit.

bilatérales ont tout de même tendance à se réunir pour aborder des thèmes économiques, sociaux ou plus largement politiques. La subsidiarité n'est pas d'office exclue des débats, mais la stratégie mise en œuvre induit davantage une conception contingente, secondaire du grand principe juridique.

Chacune des chambres parlementaires françaises œuvre désormais régulièrement dans une organisation informelle : le Triangle de Weimar⁵⁴. Cette enceinte de dialogue est habituellement connue, y compris des grands médias⁵⁵, pour amener les Chefs d'Etat Français, Allemand et Polonais à se rencontrer et à entretenir de fructueux échanges sur des problématiques d'actualité, notamment leurs relations avec des pays tiers pouvant incarner un enjeu majeur pour la sécurité de chaque membre (comme la Russie, sur le plan énergétique)⁵⁶.

Il est de bien moindre notoriété que les chambres parlementaires de ces Etats membres de l'UE organisent désormais elles-aussi leurs propres rencontres, sans tenir compte forcément de l'emploi du temps au respect duquel ont décidé de se tenir les chefs d'Etat. Les réunions ont, dans un premier temps, consisté en des échanges entre membres français et allemands des commissions des affaires européennes de leurs chambres respectives. Dans un second temps, les élus polonais se sont joint à leurs homologues français et allemands. Les sujets traités relèvent assez logiquement de vastes problèmes que les institutions européennes tentent de gérer. En général, les problématiques sont si vastes, complexes et lourdes d'enjeux que les Parlements nationaux évoqués trouvent une légitimité incontestée à se concerter. En effet, les secteurs ou domaines de régulation en cause sont soumis à la compétence des organes législatifs européens au niveau de l'Union, mais appellent nécessairement des décisions internes supposées intervenir dans les domaines dont le Parlement n'est pas exclu. Cet état des choses rappelle de manière assez évidente la volonté déjà affichée au sein de la COSAC de veiller à ce que l'action des gouvernements dans les affaires européennes n'aille pas trop loin au mépris des règles de répartition des pouvoirs et des compétences en droit interne.

54 Pour une présentation générale et descriptive, voir notamment : www.france-allemande.fr/reunion-des-presidents-des-5551.html.

55 B. T. Wielinski, « Le triangle de Weimar sort de l'oubli », article du 8 février 2008. disponible sur le site Presseurop : www.presseurop.eu/fr/content/article/494141-le-triangle-de-weimar-sort-de-l-oubli.

56 A. Thedrel, « Le triangle de Weimar tend la main à la Russie », 8 février 2011, disponible sur le site internet du Figaro : www.lefigaro.fr/international/2011/02/07/101003-20110207ARTFTI60005-le-triangle-de-weimar-tend-la-main.

La rencontre du Triangle de Weimar qui s'est tenue à Paris le mercredi 17 novembre 2010 illustre justement ce propos. La journée a ainsi été organisée autour de trois sessions de déclarations et débats successives, et relatives au gouvernement économique et à la politique agricole⁵⁷, puis sur la politique européenne de défense⁵⁸, et enfin à l'élargissement⁵⁹. Etaient présents non seulement les présidents des commissions des affaires européennes du Bundestag, de la Diète Polonaise, du Sénat et de l'Assemblée nationale, mais aussi quelques représentants de chaque chambre ainsi que la plupart des vice-présidents. Dans l'ensemble des échanges, la subsidiarité n'apparaît pas. Il n'en demeure pas moins que cette initiative contribue indiscutablement à nouer des liens entre chambres et à forger un esprit de coopération et de concertation, susceptible d'accélérer le mouvement d'intérêt porté par les élus politiques et leurs services à l'endroit des affaires européennes, et par ricochet au nécessaire respect de la subsidiarité dans le processus législatif.

Il s'agit en tout cas d'une voie que les chambres parlementaires françaises comptent encourager⁶⁰, indépendamment de quelque précision sur le principe qui nous intéresse. Un certain pragmatisme semble l'emporter dans l'esprit des parties prenantes. Une autre voie de coopération est aujourd'hui encouragée. Il s'agit des échanges de plus en plus fréquents entre parlements nationaux et le Parlement européen. Ce dernier a déjà pris l'habitude de faire acte de présence aux réunions de la COSAC par l'intermédiaire de son président. Mais, toujours suivant la même logique de renforcement de liens plus étroits dans un cercle plus restreint, le Parlement français concrétise son souhait de gagner en influence et en efficacité par des contacts plus fréquents et immédiats avec des personnes du PE. Alors que le Parlement européen devait se pencher sur un projet de directive sur les droits des consommateurs, une communication bilatérale émanant de l'Assemblée nationale a été transmise à des membres de l'institution Bruxelloise le 27 février 2010. Ce faisant, les chambres françaises peuvent pratiquement prolonger leurs préoccupations

57 Voir le Compte rendu de la Réunion commune des Commissions des affaires européennes du triangle de Weimar sur le gouvernement économique et sur la politique agricole. Disponible sur internet : www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0173.asp#p16_470.

58 Voir le Compte rendu (n°174) de la Réunion commune des Commissions des affaires européennes du triangle de Weimar sur la politique européenne de Défense. Disponible sur internet : www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0174.asp#p17_457.

59 Voir le compte rendu (n°175) de la Réunion commune des Commissions des affaires européennes du triangle de Weimar sur l'élargissement. Disponible sur internet : www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0175.asp#p17_435.

60 En ce sens, P. Bosse, administrateur au service des affaires européennes de l'Assemblée nationale, évoque la piste d'une coopération « bilatérale et thématique ». Entretien du 6 avril 2011.

en acquérant une influence indirecte sur le processus législatif. De plus, de manière durable, cette méthode est un moyen de sensibilisation des parlementaires français aux affaires européennes.

Les nouvelles voies de structuration des liens interparlementaires, qu'il s'agisse de liens horizontaux entre chambres peu nombreuses ou bien de liens « obliques » avec le Parlement européen, sont symptomatiques d'une capacité à renouveler les moyens d'action lorsque, précisément, la COSAC demeure en proie à ses propres failles internes telles que le maintien du vote à l'unanimité et se révèle toujours inapte à apparaître comme davantage qu'un simple cadre d'analyse. S'il est possible d'identifier des pistes susceptibles de relayer une volonté d'influence plus grande des parlements nationaux, il ne faudrait pas pour autant en déduire une évolution suffisante pour entrevoir à court ou moyen terme la probabilité d'un contrôle politique véritablement collectif ou pluriel de la subsidiarité.

Dès lors, effectuer une analyse relativement respectueuse de la réalité du contrôle politique du principe implique de se recentrer sur ses aspects individuels. En France, les nouveautés découlant de Lisbonne ont bien emporté le besoin de s'adapter, d'opérer certains remaniements. Il est intéressant de constater que ces changements ont pu révéler certains partis pris théoriques, trahir certaines incohérences, renforcer différents acteurs, et placer l'ensemble des acteurs politiques majeurs devant de nouveaux défis à relever et à gérer.

Chapitre II – Le contrôle politique du principe de subsidiarité, source d’une reconfiguration de la participation française aux affaires européennes

L’intériorisation des nouveaux mécanismes de contrôle prévus depuis le traité de Lisbonne commence à se faire ressentir. Les aménagements normatifs nécessaires à la réception par le droit français des changements récemment entrés en vigueur, sont passés par des méthodes ambitieuses. Les possibilités ouvertes dans le nouveau traité et ses protocoles ont bel et bien trouvé une résonance optimale dans les normes françaises. A des remaniements d’ordre juridique s’ajoutent des évolutions comportementales (Section I) et la survenance de problématiques nouvelles, conséquences d’un éventail plus large de moyens d’action légitimes se trouvant désormais entre les mains des parlementaires français (Section II).

Section I. La réorganisation des prérogatives politiques du Parlement en droit interne et ses effets :

La petite révolution survenue avec le Traité de Lisbonne en matière de contrôle de la subsidiarité a entraîné un certain besoin de modifier le droit encadrant les rapports politiques internes. Un remodelage des règlements des assemblées parlementaires a dû être effectué. La France n’a pas échappé à la règle. Toutefois, le cas français diffère de la plupart des autres Etats membres. L’Allemagne et la France sont les deux membres de l’Union à avoir opté pour une révision de la Constitution afin de tenir des apports du nouveau protocole relatif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le changement normatif s’est donc opéré à deux niveaux en France. L’adaptation s’est faite avec un certain succès. Si le principe de subsidiarité reste compliqué, difficile à appréhender par les parlementaires, on peut au moins se satisfaire de la mise en place de procédures internes garantissant un usage régulé, et limitant les risques d’instrumentalisation à des fins politiques. Même si l’emploi de ce fameux principe reste modeste, on doit reconnaître que l’intérêt de certains élus va grandissant et sert même de base à des revendications qui à défaut d’être complètement nouvelles, trouvent un nouvel écho.

§ 1 - L’adaptation normative et organique de chaque chambre parlementaire

L'ampleur des modifications opérées en France pour amorcer les options ouvertes par Lisbonne s'apprécie au regard des deux types de normes. La première, suprême, la Constitution, a été révisée en conséquence, preuve d'une vraie volonté de respecter la philosophie qui irradie les avancées voulues par la Commission pour conférer une place significative aux parlements nationaux dans la vie politique européenne. Les secondes, les règlements de chacune des deux chambres parlementaires, évidemment moins solennelles, ont tenu pleinement compte des nouveaux protocoles et de la révision constitutionnelle (A/) pour conférer aux élus et à leur services les moyens d'appréhender avec le plus grand sérieux et un professionnalisme croissant la mission de contrôle de la subsidiarité qui leur incombe très officiellement (B/).

A – La transposition dans la Constitution et les règlements d'Assemblée des apports du Traité de Lisbonne

La première marque de la détermination des nouvelles prérogatives des chambres se trouve dans la Constitution. Celle-ci a été modifiée par une loi constitutionnelle en date du 14 février 2008 (loi n°2008-103) au niveau de son Titre XV relatif à l'Union européenne. Ce changement s'est fait suivant une scrupuleuse conformité au contenu de la décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007. Il est également piquant de remarquer que le dispositif mis en œuvre par cette loi constitutionnelle est quasiment identique à celui qui avait été élaboré dans la loi de 2005 alors censée contribuer à l'adaptation aux nouveautés qu'aurait dû induire le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, preuve s'il en est que la volonté de revaloriser le Parlement dans la participation française aux affaires européennes n'est pas nouvelle.

Concrètement, la révision ainsi avalisée par le Conseil constitutionnel, et qui peut produire ses effets depuis plus la fin de l'année 2009, assure bien à chaque assemblée de bénéficier des nouveaux pouvoirs dérivant du protocole relatif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. En outre, de la rédaction des articles 88-4, 88-5 et 88-6 nouvellement conçus, se déduit un rôle passif du Gouvernement, lequel ne semble pouvoir en aucune manière interférer dans la manière dont le Parlement entend user de ses nouvelles prérogatives, qu'il s'agisse du travail portant sur les actes et projets en général ou bien de la tâche, potentiellement plus lourde de conséquences, qui consiste à contrôler les projets d'actes législatifs. Pour ce qui est du

contrôle de ces derniers actes, notamment au regard de la subsidiarité, l'article 88-6 relaie pleinement la disposition du protocole suivant les termes de laquelle le Parlement peut adopter un avis motivé relatif à un projet de législation envisagé par les institutions européennes quant à sa conformité au principe de subsidiarité. Il est précisé dans cet article de la Constitution que la marche à suivre repose sur l'adoption par une chambre d'une résolution européenne spécifiquement dédiée au contrôle de la subsidiarité. Une résolution européenne peut en effet être envisagée par les parlementaires dans un cadre plus large, en tout cas moins potentiellement contraignant dans ses effets juridiques, pour tout type d'acte transmis, comme cela résulte de la lettre de l'article 88-4. Ces deux articles affirment que les résolutions sont transmises aux secrétariats de la Commission, du Parlement européen et du Conseil, le Gouvernement n'étant pour sa part qu'informé.

Au renfort de l'idée d'un Parlement renforcé par la faculté d'user des voies de droit face auxquelles le gouvernement ne restera qu'un acteur relativement passif, sans possibilité de contrer le projet des élus des assemblées, on doit faire mention des deuxième et troisième paragraphes de l'article 88-6 qui tient compte des avancées en ce qui concerne le pouvoir pour chaque chambre d'effectuer un recours devant la Cour de justice de l'Union en cas d'inobservation du principe de subsidiarité. Le paragraphe 2 réitère le principe d'un recours que le Gouvernement « *transmet* » ; l'usage d'un indicatif pour un verbe simple est révélateur du caractère impératif de la transmission, d'autant plus que cette déclaration est précédée d'une phrase rythmée par l'emploi du verbe « *pouvoir* » pour décrire l'action du Parlement, lequel dispose bien d'une marge de manœuvre. Par contraste, le gouvernement a bien l'air très limité dans ses attributions. Le paragraphe 3 complète cette disposition en spécifiant que dès lors que la résolution portant émission d'un recours devant la Cour réunit l'aval d'au moins soixante députés ou sénateurs, « *le recours est de droit* », ce qui confirme que les choses se font bien à la discrétion des organes parlementaires⁶¹.

La révision de la Constitution effectuée en 2008 entérine donc cette logique de renforcement du Parlement et d'autonomisation de celui-ci dans le maniement des instruments qui sont désormais à sa disposition. Reste à savoir comment les assemblées organisent leur fonctionnement interne.

61 La problématique du rôle du gouvernement sera examinée plus en détail dans la seconde partie du présent travail.

Pour l'Assemblée nationale, les dispositions pertinentes sont situées dans la première partie intitulée « *Information, évaluation et contrôle* » du titre III, intitulée « *Contrôle parlementaire* », du règlement de l'Assemblée. Plus précisément, cette partie abrite plusieurs articles contenus dans un chapitre (9) dédié aux « *Affaires européennes* ». Sur le plan procédural et méthodologique, on relève que le fonctionnement est quasiment le même qu'il s'agisse de l'adoption de résolutions européennes ordinaires ou de la préparation de résolutions européennes portant avis motivé au regard de la subsidiarité. L'impulsion peut être donnée par une commission permanente sectorielle, ou bien par un député qui attire l'attention de la commission des affaires européennes sur un texte. Evidemment, la commission spécialisée dans les affaires européennes peut elle-même se saisir d'une question particulière. L'alignement de la procédure relative à la subsidiarité sur la procédure plus classique présente l'avantage d'ajouter de la lisibilité à l'organisation interne de l'Assemblée. La Commission, qu'elle se saisisse d'office ou bien qu'elle intervienne après les membres d'une commission sectorielle, fait toujours office de filtre en ce sens qu'elle est toujours consultée et qu'elle peut stopper la procédure si elle estime injustifiée de poursuivre dans le sens d'une résolution. L'autorité de cette commission n'est pas remise en cause dans la mesure où les risques de conflits sont désamorçés en amont. Ce constat tient au fait que les 48 membres de la commission des affaires européennes appartiennent tous à une commission permanente et connaissent bien la réalité et les aspirations propres à chaque secteur.

Le règlement du Sénat ne diffère pas grandement dans son esprit et dans ses effets. L'article 73 quinquies établit une procédure générale pour les projets de résolutions pour les actes ordinaires. L'article 73 octies précise le régime plus spécifique de la procédure d'adoption des résolutions portant avis motivé relatif au principe de subsidiarité. Là encore, la Commission des affaires européennes occupe une place centrale dans l'appréciation du bienfondé et de l'opportunité de la poursuite du processus d'adoption de chaque résolution.

Au-delà du rôle primordial que jouent les membres de chaque commission des affaires européennes et des administrateurs y rattachés, il est piquant de remarquer qu'une possibilité modeste a été concédée au Gouvernement. Ainsi, dans le règlement de l'Assemblée nationale, celui-ci peut solliciter auprès de la conférences des présidents des commissions, en cas

d'opposition au projet d'avis, la réunion d'une nouvelle instance pour retravailler sur la résolution envisagée. Cependant, la conférence des présidents peut rejeter cette requête et ce sans suite.

On visualise donc aisément les marques d'une indépendance du Parlement vis-à-vis du gouvernement. Néanmoins, les dangers de perturbation du bon déroulement du processus décrit ne sont pas pour autant entièrement jugulés. Si les risques de dissensions internes tenant à des vues politiques divergentes se heurtent au travail de fond systématiquement opéré par la commission des affaires européennes, il est possible d'imaginer la menace d'une autre dérive : l'instrumentalisation à des fins politiques du principe de subsidiarité. Toutefois, là encore, l'expérience et la régularité du travail fourni, ainsi que la juxtaposition d'analyses successives, apparaissent comme des gages de sérieux dans la préhension de cette procédure pouvant mener à l'avis motivé. On ne peut qu'observer une tendance à la professionnalisation du travail parlementaire portant sur le principe de subsidiarité.

B - Vers une régulation naturelle d'un éventuel usage clientéliste du principe de subsidiarité

Pour un parlementaire, la tentation peut être forte de tenter de contester une réglementation européenne qui susciterait le mécontentement du côté des opérateurs - souvent économiques de sa circonscription. Dans pareille hypothèse, le principe subsidiarité peut faire office de « valeur refuge » derrière laquelle on peut essayer de dissimuler un argumentaire tenant davantage à des aspects économiques ou politiques dépassant le caractère un minimum juridique que revêt la subsidiarité. Des tentatives de relayer de la sorte des prétentions empreintes d'une forte dose d'opportunisme peuvent s'observer dans chacune des assemblées parlementaires françaises⁶².

Mais, les règlements du Sénat et de l'Assemblée nationale assurent l'existence de verrous autorisant une neutralisation des éventuels dangers liés au clientélisme évoqué.

62 Ainsi, lors d'un entretien du 18 février 2011, M. Sicard, secrétaire du Sénat, directeur adjoint du service des affaires européennes, évoque un élu l'ayant sollicité pour appuyer juridiquement une opposition relativement isolée par rapport à un projet de réglementation européenne risquant de perturber les intérêts de pompistes d'une circonscription. N'ayant pas eu plus de précisions quant au texte, nos recherches n'ont amené à penser qu'il s'agit d'un projet de norme européenne harmonisée sur les cuves statiques soudées en matières thermoplastiques sans pression.

En général, les analyses auxquelles procèdent les membres des commissions saisies au fond et de la commission des affaires européennes présentent un caractère très sérieux, innervé par un usage conscient des principes de l'Union, tels que la subsidiarité et la proportionnalité. Le travail accompli à ce jour peut révéler une tendance à la convergence des vues. Un test de subsidiarité semble même être élaboré, accepté et confirmé par les différentes parties prenantes.

Un exemple assez symbolique réside dans le cas du projet de réglementation relative des successions transfrontalières. Le projet laissait ouverte la voie à une suppression du mécanisme de la réserve héréditaire, cher à la France. Un projet de résolution européenne a été préparé au sein de la commission des affaires européennes, ce qui a représenté l'occasion pour le député M. Guy Geoffroy de fixer des conditions propres d'appréciation de la conformité du projet des institutions à l'Union européenne aux principes de subsidiarité et de proportionnalité⁶³. Concernant le principe de subsidiarité, le rapport achevé a insisté sur trois conditions que chaque projet d'acte législatif doit respecter. D'abord, « *les objectifs poursuivis doivent légitimes et répondre à un réel besoin qui ne peut être satisfait pas l'intervention des seuls Etats-membres* ». Ensuite, l'action européenne « *doit être autorisée et prévue par les Traités* ». Enfin, « *le champ global des actions projetées (...) ne doit pas conduire à traiter au niveau européen des problèmes qui pourraient être plus efficacement résolus au niveau national* ». Ce texte a ensuite été repris et confirmé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République de l'Assemblée. Plusieurs observations s'imposent.

Premièrement, la conception de la subsidiarité qui transparait dans le test mis en place par chaque commission demeure assez floue et décalée par rapport à ce que la lettre du protocole n°2 devrait normalement induire. En effet, il est fait référence à la légitimité du projet d'acte et à la présence d'un besoin communément ressenti. Ces expressions opèrent comme un renvoi à la notion de nécessité, laquelle dénote un certain degré de proportionnalité. Il semble donc que les deux principes ne soient pas encore parfaitement distingués.

En outre, la mention d'une nécessaire autorisation et prévision par les traités de l'action envisagée apparaît superflue. Puisque le principe de subsidiarité intervient pour réguler

63 Communication de M. Guy Geoffroy sur le contrôle de subsidiarité relatif à la proposition de règlement sur les successions transfrontalières – Document E 4863, 17 novembre 2009. Disponible sur le site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0126/05asp#p22_903.

l'exercice de compétences partagées figurant dans le traité, ce type de précision n'a pas vraiment lieu d'être. L'action ne peut en revanche pas avoir été prévue, le but de la subsidiarité étant précisément de faciliter la répartition des tâches, la détermination de l'échelle appropriée pour agir lorsqu'un nouveau type d'acte dans un domaine légalement régi par le traité est initié.

Enfin, le raisonnement mis en œuvre pour justifier la réglementation européenne au regard de la subsidiarité passe par un détour relatif au caractère transnational de la problématique à laquelle on tente d'apporter des réponses, à savoir le règlement des successions contemporaines dans l'Union européenne. Cette remarque est inévitable mais une bonne partie de l'argumentation développée repose sur les effets de cette « européanité » du problème soumis. Or, ce type de référence évoque assez clairement les critères d'appréciation très précis prévus à l'époque du Traité d'Amsterdam. Finalement, le rapport de la commission des affaires européennes reste relativement évasif quant à la notion de « mieux-disant »⁶⁴ européen, notion qui symbolise néanmoins l'esprit du protocole nouveau suite à la simplification apparente opérée avec le Traité de Lisbonne. C'est pourtant derrière ce raisonnement que se range la commission des lois constitutionnelles, ainsi que le rapporteur M. Sébastien Huyghe quelques jours ensuite⁶⁵.

Finalement, les préoccupations de l'Assemblée nationale se cristallisent autour du principe de proportionnalité dans la mesure où le projet d'acte législatif n'offre pas suffisamment de garanties au regard de la clause de réserve héréditaire, et présente donc le risque d'avoir des conséquences trop attentatoires envers les membres de la famille du défunt. Aucune contrariété avec la subsidiarité n'est relevée. Il est à noter que l'aspect de la réglementation relatif à cette particularité protectrice du droit français a été abandonné par les institutions européennes.

Deuxièmement, la superposition des examens rend compte d'un mouvement de professionnalisation du test des projets d'actes législatifs⁶⁶, plaçant la procédure d'adoption de résolution portant avis motivé à l'abri d'une instrumentalisation politique. En même temps, cette tendance n'est pas complète. La définition retenue de la subsidiarité apparaît curieusement plus

64 C. Bluamann, L. Dubouis, op. cit., p. 451: les auteurs évoquent la nécessité d'établir un « mieux-réalisant de l'Union ».

65 Rapport d'information relatif à la proposition du Parlement européen et du conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, du 19 décembre 2009 – déposé par Sébastien Huyghe. Rapport disponible sur le site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2148.asp.

66 On notera qu'après la Communication de G. Geoffroy, la Commission des affaires européennes a adopté un projet d'avis, disponible sur le site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/europe/pdf/avis_subsidarite/projet_avis_e4863.pdf.

rigoureuse que ce que les protocoles suggèrent. L'examen n'est d'ailleurs pas aussi fourni que ce que les critères d'appréciation déterminés laisseraient entendre. On doit comprendre par là que la subsidiarité est un principe encore partiellement intériorisé par l'ensemble des élus. Il s'avère nettement moins maniable et finalement moins souple que la proportionnalité. Un paradoxe est alors identifiable, sachant que c'est pourtant la subsidiarité qui confère des prérogatives théoriquement substantielles aux parlementaires.

Il est tout de même remarquable que le recours au principe de subsidiarité est plus fréquent au Sénat qu'à l'Assemblée nationale⁶⁷. Cette dernière, réputée plus « europhile », démontre par son attitude que la portée potentielle du principe n'a pas encore été saisie. Mais, le Président de la commission des affaires européennes, M. Lequiller, réfléchirait à un usage renouvelé de la subsidiarité en essayant de faire prendre tout son sens à la nature fonctionnelle du principe, sa fonction pouvant se concevoir comme celle d'une clef de répartition au sens large des modalités d'exercice de certaines compétences⁶⁸. Retenir cette vision autoriserait à tenter d'employer ce principe pour revendiquer davantage de volontarisme de la part des organes législatifs européens. Si une théorie aussi audacieuse venait à trouver un écho significatif, on pourrait voir émerger de nouveaux comportements au sein de cette Assemblée dont les membres ont pris l'habitude de considérer la subsidiarité comme un frein à l'intégration européenne.

Sans aller si loin dans une démarche conceptuelle, on peut d'ores et déjà se satisfaire d'autres évolutions. Si le maniement du principe semble toujours souffrir de quelques approximations, il est en revanche indéniable que la subsidiarité a fait prendre conscience aux parlementaires français de la réalité des nouveaux pouvoirs dont ils sont désormais investis, à tel point que de nouvelles revendications sont nées et, à défaut d'avoir trouvé un écho complet, on verra que ces dernières ont permis une réactualisation de certains débats sur la place du Parlement français dans la législation européenne.

67 En ce sens, voir les tableaux dressés sur IPEX.

68 Entretien avec P. Bosse, celui-ci évoquant des pistes de réflexion envisagées à l'Assemblée nationale mais qui n'ont pas encore été formalisées.

§ 2 - Le développement d'aspirations excédant les attributions liées au principe de subsidiarité :

Si les avancées et concrétisations en pratique sont encore modestes, le danger d'un clientélisme politique semble bien jugulé, et en plus certains travaux tendent à prouver que le principe de subsidiarité réveille des instincts participatifs, génère de nouvelles attentes, servant au final une préoccupation toujours plus grande du Parlement français quant aux affaires européennes. Les nouvelles aspirations tournent principalement autour du point de savoir si les parlementaires français pourraient se voir attribuer des moyens de contrôle sur les procédures de Comitologie. Ce mouvement, dont la réalité n'échappe ni au Sénat ni à l'Assemblée Nationale, procède d'abord de la prise de conscience de la relative insuffisance des moyens de contrôle actuels, et ce malgré une veille juridique et politique très rigoureuse.

A - La naissance de revendications nouvelles tenant aux actes transmis au Parlement :

Le comportement des parlementaires est de plus en plus proactif. Le travail résulte d'un nécessaire esprit de coopération. D'une part, une communication de plus en plus fluide s'affirme entre élus politiques et administrateurs. D'autre part, si la règle est bien d'annihiler les risques d'usage de la subsidiarité à des fins de défense d'intérêts purement catégoriels, il n'en reste pas moins que les opérateurs issus de la société civile ainsi que des groupements professionnels peuvent fournir des contributions intéressantes et légitimes sur le plan juridique. Cette réalité accroît même le sérieux de la veille juridique, notamment au regard du principe de subsidiarité. En même temps, cette pratique a pu révéler l'existence de lacunes, générant de nouvelles préoccupations.

Ainsi, très récemment encore, les revendications d'un syndicat ont permis de pointer certains risques de dérives du processus législatif européen qui seraient susceptibles de s'avérer peu respectueuses de la subsidiarité⁶⁹. En l'espèce, la CGT a attiré l'attention de la commission des affaires européennes sur un projet de réglementation portant sur la libéralisation du transport ferroviaire. Il apparaît en effet que l'acte se caractérise par un esprit favorable à l'instauration de

⁶⁹ Voir la Communication de M. Gérard Voisin sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport (E 4200) au cours de la réunion de la Commission des affaires européennes du 28 septembre 2009.

critères de performance, emportant la nécessité de réguler les risques de mouvements sociaux. Plusieurs mesures envisagées ou permises par le projet s'avèreraient, suivant certaines modalités d'application future, contraires aux articles 91 et 153-3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, respectivement liés à la politique des transports et à la matière sociale. Or, ce même projet est accompagné d'une annexe faisant la part belle aux actes délégués que la Commission seraient habilités à utiliser pour actualiser les mesures précises devant conforter les objectifs de performance de neutralisation des retards. Le rapporteur de l'Assemblée accueille avec bienveillance ces remarques et affirme avoir l'intention d'œuvrer dans le sens de l'adoption d'une résolution européenne visant notamment une possible contrariété avec le principe de subsidiarité. Cette mise en relation incarne bien le nouvel esprit de coopération et de gestion en amont. Toutefois, c'est également un rappel intéressant relativement à un vide dans l'ensemble des actes auxquels le Parlement est en droit de s'intéresser avec la possibilité d'agir avec force. Tous les actes liés de fait à l'activité législative européenne ne sont pas entièrement transmis aux chambres parlementaires. Cet état de fait suscite de nouvelles interrogations.

Dans un rapport d'information préparé et présenté par le président de la commission des affaires européennes du Sénat⁷⁰, M. Jean Bizet, relativement au projet de réglementation sur l'établissement d'un profil nutritionnel pour les produits alimentaires, résume la situation. Les parlementaires ont bien pris la mesure des changements introduits avec la réforme constitutionnelle de 2008. L'article 88-4 prescrit la transmission d'actes par le gouvernement dépassant le strict cadre des actes législatifs, là où l'ancienne version telle que rédigée en 1992 ne prévoyait qu'un domaine d'actes naturellement plus restreint. En réalité, l'avancée est à relativiser en ce que la procédure dite « Barroso » de 2006 a déjà marqué une étape très importante dans le sens d'une meilleure information du Parlement français⁷¹. Toujours est-il que ni les actes délégués ni ce qui relève de la comitologie ne doivent être communiqués par le gouvernement aux parlementaires. M. Bizet y voit une lacune pouvant avoir des effets néfastes.

70 Résolution n°268 du 25 avril 2009, invitant la Commission européenne à renoncer à son projet de fixation des profils nutritionnels des denrées alimentaires.

71 En ce sens, cf. supra, chapitre I.

Il apparaît donc que non seulement l'information des chambres quant à une réalité substantielle de l'activité législative européenne prise au sens large⁷² est sans doute biaisée ou considérablement amoindrie, mais aussi que les prérogatives des parlementaires sont réduites à néant sachant que les actes relevant de la comitologie échappent à l'exigence de respect de la subsidiarité.

Cette problématique intéresse les responsables de chaque organe français. Le Président M. Lequiller a d'ailleurs préparé un rapport dédié au « maquis de la Comitologie »⁷³. Il justifie un certain pragmatisme en se référant à des chiffres assez vertigineux⁷⁴. Chaque année, ce sont en effets plus de deux-mille actes pris dans le cadre des différentes procédures de comitologie sur lesquelles le Parlement français n'a pas d'influence. En aucune manière, les services parlementaires ne seraient à même de gérer pareil afflux de textes. Il s'agit là d'un sentiment également partagé par certains élus et par des techniciens rattachés aux assemblées.

Cependant, il ne faudrait pas en déduire une démission. En effet, des pistes restent concrétisables. D'abord, il est possible et même encouragé d'accentuer le travail d'examen en amont des actes législatifs en étant davantage attentif aux dispositions des projets relatives aux mesures d'exécution, et ce afin de soulever avant qu'il ne soit trop tard les cas dans lesquels la Commission se réserverait une marge de manœuvre de fait excédant ce que le droit, et le principe de subsidiarité, est censé indiquer. Ensuite, et c'est là un axe très fort sur le plan symbolique, le Président Lequiller a dévoilé son intention de pallier à d'éventuelles insuffisances dans l'examen qui se révéleraient au stade des réunions de comités, en s'arrogeant un droit de procéder à des auditions des membres des comités nommés par le Gouvernement français⁷⁵. Symboliquement, cette idée, laquelle a de fortes chances de se réaliser, est révélatrice du volontarisme toujours croissant dont font montre les parlementaires français, lesquels ont bien conscience d'être les gardiens de la subsidiarité.

72 Nous prenons le parti de considérer que la phase d'exécution est trop importante pour être strictement écartée de l'activité législative.

73 Rapport d'information de M. Pierre Lequiller déposé par la Commission des affaires européennes sur la comitologie, du 21 octobre 2009. Rapport n° 1989.

74 En 2008, 270 comités ont adopté 2022 actes au cours de 953 réunions.

75 En ce sens, rapport d'information de M. Pierre Lequiller. op. cit. ; cette stratégie est confirmée par M. Pierre Bosse lors de l'entretien du 6 avril 2011.

Il est possible de considérer ces voies nouvelles comme des pis-aller. Néanmoins, ce mouvement n'est pas dénué d'intérêt dans la mesure où il n'est pas question de court-circuiter l'action du gouvernement, mais simplement d'éviter des débordements. Il convient de préciser que ces actions futures probables sont pensées dans un esprit de coopération, non seulement à l'égard des services ministériels mais aussi, et encore plus, avec les membres du Parlement européen. La concertation avec ces derniers fait d'ailleurs écho à la tendance, précédemment décrite, à une structuration des relations entre parlementaires français et leurs homologues européens, stratégie qui trouve tout son sens au vu des prérogatives de contrôle accrues du PE, notamment dans le contexte d'un recours de plus en plus important à la procédure de réglementation avec contrôle, dite « PRAC »⁷⁶.

Cette option teintée d'une bonne dose de réalisme apporte une résonance bienvenue à la majorité des travaux universitaires focalisés sur la problématique. Certes, des chercheurs du Center for European Policy Studies (CEPS)⁷⁷, ou encore M. le professeur Bribosia⁷⁸ ont adopté une position ferme et hostile à l'endroit de la non extension du contrôle de la subsidiarité aux actes exécutifs ; à l'opposé, sans doute plus justement, M. le professeur Louis⁷⁹ estime que, et c'est là l'opinion la plus communément partagée, étendre le contrôle de la subsidiarité à ce qui ressortit de la comitologie risquerait de nuire à la nature de la procédure politique de contrôle, laquelle est censée répondre à de nécessaires exigences de souplesse et de rapidité. Par ailleurs, l'intervention du Conseil et du Parlement européen dans le contrôle de la comitologie doit compenser l'absence officielle des parlements nationaux.

Toutefois, avant de conclure au bienfondé de l'état du droit actuel, on doit s'interroger sur la pertinence de l'argument tenant à la participation du Parlement européen. Les prérogatives reconnues au parlement français reposent sur la détermination affichée par la Convention de

76 Procédure dans laquelle le Parlement européen a effectivement un pouvoir accru et peut solliciter la non exécution ou l'annulation de mesures qui, entre autres, violeraient le principe de subsidiarité. La procédure de réglementation avec contrôle a été introduite par la Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. JO L 184 du 7 juillet 1999, pp. 23-26.

77 op. cit., note 29.

78 H. Bribosia, « La répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres », in M. Dony et E. Bribosia (dir.), « Commentaire de la Constitution de l'Union européenne », Bruxelles, Editions de l'ULB, 2005, pp. 47-82.

79 Voir l'article « Quelques réflexions sur l'avenir du contrôle de subsidiarité », op. cit., p. 293 et s.

renforcer le principe démocratique, et la finalité du contrôle de subsidiarité consiste en la régulation de l'exercice de compétences. Or, le Parlement européen n'est pas désigné par les traités comme un garant du respect de la subsidiarité. En ce qui concerne l'idéal démocratique, s'il est vrai que le PE apparaît comme une instance privilégiée, il n'en reste pas moins que certains travaux universitaires étudiant de près le fonctionnement interne de cette institution concluent au caractère très partisan de la participation de certains élus, surtout des membres des partis d'opposition⁸⁰ ; ce sont en effet avant tout ces derniers qui se montrent les plus rigoureux et volontaires dans le contrôle des activités de la Commission.

Dans de telles conditions, il est moins sûr que les considérations théoriques emportant le déni de la compétence des parlements nationaux tiennent parfaitement. Mais, c'est tout d'abord un certain pragmatisme qui dicte la conduite des élus influents de chaque chambre, lesquels, surtout à l'Assemblée nationale se révèlent créatifs pour élaborer des moyens plus indirects de contrôle étendu de la subsidiarité. A cet égard, la coopération naissante entre les assemblées françaises et le Parlement européen autorise à penser que le travail de contrôle auquel procèdent certains membres de ce dernier pourrait évoluer, s'abstraire du jeu partisan qui semble encore irradier les liens entre le PE et la commission européenne. Cependant, la situation est encore complexifiée depuis l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement relatif à la comitologie le 1er mars 2011, ce dernier modifiant les hypothèses d'intervention du Parlement européen et du Conseil, en laissant exister tout de même la procédure de réglementation avec contrôle, à côté d'une procédure dite « d'examen »⁸¹.

L'étendue nouvelle des préoccupations des parlementaires français relatives à la subsidiarité traduit donc un réel investissement dans les affaires européennes. Néanmoins, quelques questions persistent. Si une volonté de communiquer de façon constructive avec le Gouvernement est mentionnée dans des textes, il s'agirait tout de même de voir les effets concrets – complémentarité ou opposition, entraînent les récents agencements. La participation de la France à l'édification de l'Europe a-t'elle été modifiée ? Cette interrogation appelle des développements

80 S. Bredt, « Prospects and limits of democratic governance in the EU », *European Law Journal*, Vol. 17, N°1, janvier 2011, pp. 35-65. ; S-O Proksch, J. B. Slapin, « Parliamentary questions and oversight in the European Union », *European Journal of Political Research*, Vol. 50, 2010, pp. 53-79.

81 Voir notamment l'article de G. Sebag, « Entrée en vigueur de nouvelles règles de Comitologie », du 28 février 2011, sur le site du quotidien d'information Europolitique., www.europolitique.info.

ultérieurs. Préalablement, d'un point de vue plus théorique, on ne peut que remarquer que le travail rigoureux entamé et poursuivi par chaque chambre ne parvient pas à dissiper des doutes persistant quant à la conception parlementaire française de la fonction du principe de subsidiarité.

B - La persistance d'un flou relatif à la fonction de la subsidiarité dans la stratégie parlementaire française

Pour le M. le professeur Louis, la rédaction des traités et des protocoles laisse suffisamment d'options ouvertes pour que l'on ne puisse définitivement trancher le sens du principe de subsidiarité depuis que les parlements nationaux se sont vu reconnaître des pouvoirs relativement substantiels. Y a-t-il lieu de considérer qu'il ne s'agit que d'une arme aux mains des parlementaires destinée à donner un droit de regard sur les activités européennes du Gouvernement, ou bien faut-il plutôt déduire de ces évolutions l'assurance d'une dimension nécessairement constructive de la participation renouvelée de chaque parlement ? Il semble que ce soit avant tout dans les Etats membres où l'avancée de l'intégration européenne n'est pas toujours très bien perçue que les ambiguïtés soient levées. Ainsi, en Angleterre ou encore au Danemark, l'identification d'une réorganisation interne obéissant à la première logique paraît aller de soi sans l'ombre d'un doute.

En France, la situation est moins évidente. Il est en effet important de dégager une ligne de conduite univoque. On peut tenter de définir les comportements et stratégies qui émergent ou bien s'affermissent, répondant à une sorte de voie moyenne. La volonté de contrer le Gouvernement ou de le contrôler est impossible à déceler dans les textes, rapports et déclarations, et difficile à établir par l'examen des actions engagées. En plus, l'absence de cohabitation politique depuis le passage au quinquennat se traduit par des tendances propres aux assemblées à peu près conformes à l'orientation du Gouvernement. La thèse d'une instrumentalisation du contrôle de subsidiarité à des fins politiques s'épuise donc probablement devant la configuration actuelle de chaque partie. En somme, les chambres parlementaires sont dotées de droits véritablement juridiques qui ne sont pourvus d'effets contraignants que dans le contexte d'un succès d'action collectivement menée avec d'autres parlements nationaux. On l'a

vu, cette possibilité peine à s'ancrer dans la réalité de la vie politique européenne. Les modalités de coopération sont aujourd'hui envisagées dans une perspective plus restreinte, incluant justement la communication avec le Gouvernement, notamment dans des domaines à l'abri de l'influence parlementaire, à savoir tout ce qui relève des actes délégués, de la comitologie. La mise à profit des apports du traité de Lisbonne telle qu'elle s'observe en France pour l'heure permet de penser que le contrôle de subsidiarité pourrait jouer en tant que norme juridique à moyen terme. D'autant plus que des adaptations conceptuelles sont à l'étude.

L'attitude du Parlement français, dans l'ensemble, tend à prouver que le principe de subsidiarité, à défaut d'être employé souvent, n'est pas disqualifié et que sa fonction première peut toujours être redynamisée. Pour autant, ce jugement qui se borne à résumer attentes et espoirs ne doit pas éclipser une nécessaire réflexion sur la dimension politique du principe. Si elle est dotée d'une nature et d'une portée prétendument propres, la subsidiarité n'en est pas moins également envisagée comme un pivot dans la revalorisation des parlements nationaux, ces derniers nouant désormais des contacts permanents avec les institutions européennes. Le Parlement français n'échappe pas à cette règle. Derrière l'apparent esprit de collaboration, et au-delà de l'instrument très formel que constitue l'avis motivé, les parlementaires français peuvent s'avérer être les acteurs du développement de vues échappant à la ligne de conduite du Parlement ; En bref, si le principe de subsidiarité apparaît comme une toile de fond théorique assez consensuelle et toujours susceptible d'être intelligemment employée au-delà des clivages politiques et séparations organiques, n'a-t'il pas conféré au Sénat et à l'Assemblée une importance pouvant mener à la survenance de divergences internes, au risque d'aboutir à une vision française morcelée, en perte de cohérence, de la construction européenne ? Au vu des événements récents, il y a lieu de tempérer ces craintes.

Section II. La maîtrise des dissonances internes potentielles : un défi globalement relevé

Au vu des instruments récemment reconnus au Parlement français, et des stratégies de défense de la subsidiarité annoncées, envisagées ou encore identifiées, on ne peut exclure la perspective d'une stimulante redynamisation du principe à moyen terme, impliquant le développement d'une « culture de la subsidiarité » nouvelle. A côté du maniement de la valeur intrinsèque du principe, il apparaît nécessaire d'étudier l'éventuel remodelage de l'action des autorités politiques françaises sur la scène européenne. L'actualité récente témoigne-t'elle en faveur d'un lien de complémentarité ou plutôt dans le sens de nouvelles rivalités ? Saisir cet aspect de la problématique peut s'avérer riche d'enseignements quant à la valeur extrinsèque du principe de subsidiarité, quant à son potentiel de renforcement du parlement. Si un consensus perdure autour de la prédominance du Gouvernement face à un Parlement mieux armé, alimentant donc les risques de tensions interinstitutionnelles (A/), la subsidiarité peut s'avérer le détonateur d'initiatives parlementaires sans générer la cristallisation d'une opposition interne nuisible à la lisibilité des positions françaises (B/) d'où le maintien d'une interrogation sur la portée politique absolue du principe.

§ 1 - Les facteurs potentiels de divergences entre Parlement et Gouvernement :

La volonté de contrôler l'action des Gouvernements grâce au principe de subsidiarité a souvent été manifestée par les Parlementaires, y compris au sein de la COSAC. L'habilitation de ces derniers pourrait autoriser le développement d'une politique autonome. Le risque d'une certaine cacophonie a pu être ressenti compte tenu du fait que le Gouvernement reste l'acteur le plus présent et le plus puissant (B/), et que les chambres parlementaires françaises, toujours enclins à faire entendre leur voix, n'ont pas opté pour l'instauration d'un organe de contrôle commun (B/).

A - La prégnance traditionnelle du Gouvernement dans l'action française en matière européenne

Le Gouvernement reste, même après le Traité de Lisbonne, l'acteur de premier plan dans l'élaboration des positions politiques françaises en matière d'affaires européennes. La diversité des domaines appréhendés par les organes de l'Union amène bien des ministères différents à

connaître des actes législatifs. Pourtant, alors que les compétences et les actions sont clairement circonscrites entre des organes sectoriels, l'éclatement des vues est évité grâce des réformes et des évolutions servant une certaine homogénéité du projet gouvernemental.

La position française procède d'initiatives et d'un suivi essentiellement assurés par le Président de la République française et le Premier ministre. Chaque ministre peut œuvrer dans la mesure où les projets d'actes concernent le domaine dont il est responsable. Le ministre aux affaires européennes constitue un autre ressort centralisant des positions françaises. Celui, étant désormais relativement peu autonome en ce qu'il s'agit plus d'un ministre délégué aux affaires européennes, encore rattaché à l'autorité du 1^{er} ministre. La présence de pareil organe spécialisé apparaît comme un moyen efficace d'assurer la liaison et une meilleure cohérence dans les travaux des différents ministères.

Deux autres facteurs d'accroissement de la cohésion de la participation gouvernementale se trouvent incarnés dans l'instauration d'un Comité interministériel sur l'Europe créé en 2005 et placé sous l'égide du Premier ministre, et par la naissance du Secrétariat général aux affaires européennes. Ce dernier a vu ses fonctions précisées par décret, fonctions parmi lesquelles figurent justement l'instruction et l'élaboration des positions françaises qui devront être soutenues devant les instances de l'Union européenne. Le SGAE est en outre en charge de la préparation de la transposition ou de la concrétisation en droit interne des engagements souscrits auprès de l'Union⁸².

Le danger de tensions intra-gouvernementales demeure canalisé grâce aux prismes que semblent constituer les quelques institutions et organes centralisateurs évoqués. Les possibles divergences de vues sont donc bien davantage susceptibles de se manifester dans un contexte marqué par un renforcement parlementaire. Ce propos trouve une source certaine dans des considérations d'opportunité politique pouvant mener le Gouvernement à profiter d'une présence privilégiée au niveau de l'Union pour s'abstraire d'une logique de pouvoirs et contre-pouvoirs prévalant dans les mécanismes de droit interne. Pour MM. Brault, Renaudineau et Sicard⁸³, « certains

82 J. Rideau, « Droit institutionnel de l'Union européenne », L.G.D.J., 6ème éd., 2010.

83 P. Brault, G. Renaudineau, F. Sicard, « Le principe de subsidiarité », La documentation française, Paris, 2005, p. 97 et s.

gouvernements dont les pays sont soumis à des forces centrifuges peuvent ainsi considérer que le transfert des décisions à l'échelon européen, où ils représentent seuls l'Etat, les aide à préserver voire à accroître leur pouvoir face aux régions ». Il est aisément compréhensible qu'un tel comportement est à même de réveiller des aspirations volontaristes auprès de membres du Parlement français. De manière plus heureuse, les débats peuvent se recentrer sur des questions relatives à la subsidiarité ou à la proportionnalité. Le risque d'un éclatement des vues françaises prend alors tout son sens, eu égard aux conséquences juridiques éventuellement attachées au premier de ces principes.

Malgré ces facteurs potentiels de morcellement de la position française, des aspects très concrets de la législation européenne, entraînant bien souvent des avantages au profit d'opérateurs français (comme l'allocation de fonds versés du fait de la localisation de l'action politique au niveau européen ; freiner pareil projet se traduirait par la probable suppression desdits fonds), mènent assez logiquement vers un usage très parcimonieux du principe de subsidiarité. L'identité de majorité partisane entre une chambre et le Gouvernement tend également vers une raréfaction d'un usage conscient de la subsidiarité.

Pour autant, la potentialité d'oppositions n'est pas entièrement jugulée, toujours en théorie, dans la mesure où le Sénat et l'Assemblée nationale n'ont pas toujours les mêmes vues ni, dans une perspective plus juridique, ne développent une conception similaire de la subsidiarité. Eu égard à ce maintien de différences interparlementaires notables, le renforcement récent des prérogatives des élus peut évidemment se révéler facteur de complications.

B - des nouvelles prérogatives de contrôle parlementaire sans organe commun parlementaire

Le fait que le Gouvernement demeure, avec le Président de la République, l'ensemble le mieux habilité face à l'intégration européenne amène nécessairement le parlement français à ne pas considérer le contrôle politique de la subsidiarité uniquement comme un levier vers un meilleur contrôle de l'action gouvernementale. Cette réalité pousse davantage à la coopération, surtout en période de majorité présidentielle. Ce constat tend à affiner l'analyse et à la porter sur l'état des relations entre les assemblées. Les adaptations opérées préalablement à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne s'avèrent à la fois décevantes au regard de l'objectif d'un contrôle optimal de

la subsidiarité et, en même temps, révélatrices d'un paradoxe aidant pourtant à mieux saisir la dimension du principe.

Le trait principal du contrôle contemporain français de la subsidiarité réside à n'en pas douter dans un défaut : l'absence d'organe parlementaire commun dédié aux affaires européennes. La persistance d'organes propres à chaque Assemblée peut, sur le plan de la cohésion des idées, surprendre l'observateur qui aura relevé que chacune s'est engagée depuis quelques années dans la concertation interparlementaire avec des homologues d'autres Etats-membres, preuve de la conscience de l'insuffisance probable d'un engagement unilatéral.

Ensuite, dans une optique plus historique, un rappel apparaît inévitable : c'est bien le Parlement français qui, durant les années 1990, s'est montré parmi les plus véhéments dans la défense d'arguments favorables à l'instauration d'une chambre européenne de la subsidiarité⁸⁴.

Par ailleurs, l'idée d'une COSAC spécialisée sur la subsidiarité a généralement été bien réceptionnée et alimentée par les parlementaires français. Par rapport à ces intentions passées, et au réalisme présent qui innerve les relations désormais entretenues avec les chambres et organes étrangers, l'individualisation des prérogatives reconnues par le protocole n°2 du traité de Lisbonne à laquelle ont procédé le Sénat et l'Assemblée constitue un paradoxe. On notera d'ailleurs que la réforme constitutionnelle de 2008 n'interdisait en rien la mise en place d'un contrôle commun.

Ce paradoxe peut tout de même s'expliquer. La tentation de conclure à la dimension contingente ou à la valeur négligeable du principe de subsidiarité aux yeux des parlementaires est récurrente. Mais, il s'agirait là d'une simplification assez peu fidèle à une réalité plus subtile. Il semble surtout que le Sénat et l'Assemblée n'ont pas la même conception de la subsidiarité, ni de sa fonction, et conséquemment de la manière dont il est pertinent de faire valoir le principe. L'attitude du Sénat tend à démontrer un contrôle plus systématique, teinté d'une relative impartialité, et officialisé par l'envoi plus fréquent d'avis motivés attirant l'attention sur le nécessaire respect du principe ; en somme, une lecture « plus allemande » du principe.

Le comportement de l'Assemblée nationale explicite plutôt ses penchants « europhiles », avec un usage bien moins régulier de l'avis. Pour autant, celle-ci ne se départit pas de sa mission de garante de la subsidiarité, bien au contraire. En effet, la volonté de redynamiser le principe se

⁸⁴ Cette idée française, notamment manifestée en 1996, sera rappelée et précisée dans la seconde partie du mémoire, au chapitre I, section I.

traduit notamment par la piste qui consisterait à le faire jouer dans des hypothèses où l'angle d'action visé n'est pas adapté, pas suffisamment élevé, au profit de l'Union européenne.

Il est donc évident que les finalités et méthodes différentes envisagées par chacune de ces chambres entretiennent l'idée de possibles contrariétés lors de l'examen par les différentes parties prenantes françaises d'un projet d'acte législatif.

Les hypothèses de successions de points de vue ne sont pas très nombreuses mais ont pu illustrer des tendances déjà pressenties, parmi lesquelles la prise en compte croissante de l'avis de parlementaires mieux informés et plus entreprenants.

§ 2 - L'identification ponctuelle d'une convergence de vues :

On le sait désormais, la subsidiarité telle que véhiculée dans le traité de Lisbonne renforce les Parlements, ceux-ci pouvant développer une démarche proactive, connaissant mieux les dossiers européens en amont sans que cela ne mène forcément à une opposition avec le Gouvernement (A/). Ceci n'aboutit pourtant pas à une théorie unique de la pratique parlementaire française dans la phase de contrôle politique de la subsidiarité, seulement au constat d'un principe encore contingent d'une situation politique dans laquelle le Parlement français remodèle peu à peu son statut tant au niveau européen que dans les rapports de force internes (B/).

A - La démarche de plus en plus proactive des chambres parlementaires, une source de désamorçage de possibles oppositions

Tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont bien conscience que le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité leur confèrent non seulement une place de choix dans l'examen des projets d'actes législatifs mais aussi la possibilité de devancer le Gouvernement, voire de lier ce dernier dans l'élaboration finale de la position française.

Cette hypothèse s'est déjà produite à quelques reprises. Ainsi, dans le cas du projet de réglementation européenne relative à la reconnaissance des actes et des jugements et à la création d'un titre exécutoire européen en matière successorale⁸⁵, l'Assemblée nationale s'est montrée

⁸⁵ Proposition de règlement de la Commission européenne en matière de successions transfrontalières, du 14 octobre 2009 (COM (2009 ° 154 Final).

très réactive, se révélant la première à rendre publique son avis⁸⁶. L'analyse de ses membres a écarté l'idée d'une éventuelle contrariété entre le projet et le principe de subsidiarité, et s'est davantage focalisée sur la proportionnalité, remarquant que la suppression de la clause de réserve héréditaire alors envisagée aurait représenté une atteinte injustifiée aux droits des membres de la famille du défunt. Cet argumentaire déployé par la Commission des affaires européennes a ensuite été repris par les autres membres de l'Assemblée qui ont eu à connaître du projet d'acte. Le Gouvernement s'est par la suite rangé à cette opinion, avalisant le travail parlementaire antérieur dans la position française. Selon M. Pierre Bosse, administrateur à l'Assemblée nationale, il s'agit là d'un cas topique⁸⁷, très évocateur d'une tendance appelée à se développer⁸⁸. En même temps, cette convergence de vues occasionnelle doit être tempérée eu égard au fait que l'Assemblée nationale se caractérise par un usage plus parcimonieux du principe de subsidiarité, et par une « coloration » politique éminemment compatible avec la tendance au sein du Gouvernement. En outre, l'hypothèse éloquente examinée ne repose pas sur une analyse préalable du Sénat. Or, ce dernier, réputé plus modéré dans son engagement pro-européen, et indiscutablement plus enclin à faire jouer le principe de subsidiarité par les voies formelles prévues au protocole n°2, serait bien à même de développer des arguments excédant ce que le gouvernement est prêt à suivre.

S'il est tentant de conclure à l'absence d'opposition pouvant naître de l'usage croissant par les parlementaires de leurs prérogatives tenant au contrôle de la subsidiarité, on doit tout de même relativiser la portée de ce constat en rappelant que les cas de figure sont encore assez rares. Ensuite, l'emploi encore réduit du principe et des voies formelles prévues témoigne de la dimension encore contingente du principe aux yeux du Parlement français.

B - L'absence de contradictions internes : illustration de la fonction encore contingente du contrôle politique de subsidiarité dans la démarche du Parlement

L'utilisation de l'avis motivé incarne une sorte de nouveau pouvoir bien présent à l'esprit des parlementaires français. Pourtant, si cette option demeure moins susceptible de crispier les

86 Voir les documents préparatoires à l'avis : Communication de M. Guy Geoffroy, op. cit. ; rapport d'information déposé par M. Sébastien Huyghe, op. cit.

87 Voir le report d'un propos dans un article du CUEJ, « Le dialogue politique s'emballe », op. cit.

88 Propos confirmés lors de l'entretien avec M. Bosse du 6 avril 2011.

relations avec les institutions européennes que l'engagement d'une action contentieuse, elle reste moins souple que la transmission d'avis informels au titre de la procédure dite « Barroso » de 2006. Cette dernière voie semble être confortée par la pratique, au point d'être presque devenue un réflexe surtout pour les administrateurs de chaque assemblée. Ainsi, lors de l'analyse du projet de réglementation européenne visant la suppression des droits de plantation, la première impression porte sur la portée secondaire des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ces derniers s'avérant être de précieux atouts au renfort de positions d'essence plus politique relayant les revendications d'opérateurs économiques locaux⁸⁹. La seconde impression, plus intéressante sur le plan juridique, réside dans le réflexe des services des affaires européennes des assemblées. En l'occurrence, on note l'intention des administrateurs du Sénat de faire remonter un avis par la « procédure Barroso » plutôt que par la voie de l'avis motivé mentionné à l'article 88-6. Cette priorité souvent accordée aux moyens plus informels de communication avec la Commission européenne dérive logiquement du peu de règles de procédure à respecter, ces dernières se traduisant par un allongement inévitable de la durée de transmission des avis ; la subsidiarité n'est pas forcément négligée. En effet, ce principe peut tout à fait être invoqué dans les documents communiqués sans passer par un avis motivé. Par ailleurs, si la subsidiarité peut apparaître explicitement dans un cadre moins rigide que ce qu'emporte la procédure strictement prévue à cet effet, son esprit irradie quand même fréquemment le point de vue de parlementaires qui ne se réfèrent pas expressément au principe par un moyen spécial. Cet état des lieux rejoindrait une pratique également développée au sein des institutions européennes, comme le Conseil, ainsi que le soutient notamment M. J.-C. Piris, ce dernier évoquant de manière « non-conscient » de la subsidiarité⁹⁰.

89 Lors d'un entretien avec F. Sicard le vendredi 18 février, la volonté d'agir rapidement par voie d'avis informel a été mise en évidence, cette option apparaissant très flexible. Par ailleurs, on notera que les sénateurs ont élaboré une résolution européenne ne portant d'ailleurs pas sur le respect de la subsidiarité : voir Proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes du sénat en application de l'article 73 quater du règlement du Sénat, sur le régime des droits de plantation de vigne, par MM. Gérard César et Simon Sutour, Sénateurs, enregistrée au secrétariat du sénat le 10 février 2011. Par ailleurs, on notera que l'Assemblée nationale s'est mise à élaborer un projet de résolution, qui n'avait toujours pas été adopté en mai 2011, preuve de la conscience encore faible de l'utilité potentielle du principe de subsidiarité, ainsi que de la manière disjointe dont les membres de chaque assemblée préparent leur position respective, alors même que des points de convergence évidents apparaissaient en l'espèce.

90 Intervention de M. Jean Claude Piris, Jurisconsulte et Directeur Général du Service Juridique du Conseil lors de la réunion du groupe de travail I sur la subsidiarité, le 25 juin 2002.

Entre une dimension contingente indéniable et une utilisation parfois implicite, le principe de subsidiarité n'est pas pour autant négligé par le Parlement français. Comme on l'a vu, certains parlementaires n'excluent ni un contrôle rigoureux ni une extension de la signification originelle du principe dans le Traité, et ce afin de servir une application redynamisée, plus adaptée aux priorités et orientations politiques de certaines chambres parlementaires d'autres Etats membres. A cet égard, sans forcer le trait, il est possible d'identifier certaines marques d'une prise de conscience et d'un certain volontarisme, au moins sur le plan théorique, à même de relayer le développement d'une culture de la subsidiarité. Dans le même temps, de pareilles pistes de réflexion n'éclipsent en rien une réalité plus prosaïque, dans laquelle les parlementaires français se servent avant de la subsidiarité comme d'un levier pour élever leur position dans les affaires européennes. La subsidiarité apparaît ainsi en quelque sorte victime de son succès. Sa consécration dans le traité, ainsi que son prolongement par la mission de contrôle incombant désormais aux élus nationaux, procèdent d'une démarche plus globale visant à conférer une place plus importante aux Parlements nationaux, le cadre de négociation - ou de dialogue peu à peu instauré ne devant pas strictement être borné au domaine du principe juridique. Le Parlement français semble avoir pris acte de cette volonté notamment affichée au sein de la Commission, et esquisse progressivement les contours d'un mode d'action de plus en plus significatif. Cette tendance n'épuisant cependant pas la prédominance du Gouvernement, le pragmatisme induit une méthode empreinte de coopération et dicte une conduite insusceptible de porter atteinte à l'essence de la subsidiarité.

En bref, le Parlement français avance en exploitant le potentiel davantage politique que juridique de la notion de subsidiarité, sans pour autant compromettre sa légitimité en tant que gardien du principe. La complexité et la réussite relative du processus de contrôle politique sont donc au prix d'un éloignement chronique de la préoccupation d'un exercice optimal des compétences partagées dans l'Union européenne. Mais, le fait que le Parlement français gagne probablement en influence ne saurait être interprété comme la conséquence d'un principe progressivement vidé de sa substance sous l'angle du droit. En effet, la réflexion des parlementaires et de leurs services quant au contrôle de ce principe cardinal de l'Union porte également sur les perspectives contentieuses. A cet égard, le traité de Lisbonne a apporté des nouvelles possibilités. Des

modifications substantielles donc, lesquelles se greffent à un contexte jurisprudentiel ouvrant la voie d'un contrôle contentieux qui peut encore progresser.

Partie II : Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité par le parlement français entre retenue pratique et audaces théoriques

Malgré un usage on ne peut plus parcimonieux par le parlement français de la voie du contrôle juridictionnel (chapitre I), sans doute justifié par une appréciation réaliste des perspectives de réussite de pareil recours, les élus français poursuivent un travail théorique stimulant, reflétant des aspirations souvent légitimes, inégalement susceptibles de renouveler l'action parlementaire dans les années à venir (chapitre II).

Chapitre I. Le défaut de concrétisation malgré des évolutions favorables au parlement français

Le contrôle juridictionnel du respect du principe de subsidiarité n'apparaît pas comme une évidence. La dimension avant tout politique du principe est évidemment très présente. Dans une perspective d'analyse plus historique, la mise en place – récente – d'un mécanisme d'alerte précoce de nature politique et les manifestations de volonté favorables à une implication accrue des parlementaires nationaux ont contribué à nourrir un contexte dans lequel l'attention se porte assez peu vers le rôle de la Cour de justice. Pourtant, la question d'un statut contentieux du principe a très tôt alimenté des débats. Désormais, la compétence de la Cour pour apprécier de la conformité d'un acte au principe de subsidiarité est bien acquise. Ce pas vers une « normalisation » de la place de la subsidiarité dans l'ordre juridique européen induit l'espoir d'un contrôle juridictionnel renouvelé du principe (Section I), à l'heure où les parlements nationaux se voient spécialement habilités depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Toutefois, l'analyse de la nature du contrôle opéré jusqu'à présent par la Cour révèle une prudence qui confine presque à la timidité (Section II), ce qui ne va pas sans susciter quelques critiques, notamment en ce que les chambres parlementaires – notamment françaises – se voient potentiellement bridées dans l'exercice d'une prérogative qui leur est aujourd'hui explicitement conférée.

Section I. L'essor des conditions d'un contrôle juridictionnel renouvelé

Avant que le traité de Lisbonne ne soit venu officialiser la fonction de contrôle – y compris par la voie contentieuse – que doivent remplir les parlementaires nationaux (§ 2), la possibilité d'un contrôle juridictionnel a clairement été envisagée, puis concrétisée par la Cour elle-même. Ce mouvement progressif a également représenté l'occasion de fixer les conditions plus formelles et procédurales d'un tel contrôle (§ 1).

§ 1 - La reconnaissance progressive de la compétence de la Cour de justice

Alors même que le caractère juridique du principe de subsidiarité a toujours été sujet au doute, l'intervention de la Cour de justice a très tôt été présentée comme une voie nécessaire pour « éviter les débordements possibles des institutions communautaires »⁹¹. De ce constat tenant à l'opportunité de recourir ponctuellement à la Cour, à la reconnaissance d'une compétence de principe et la fixation des voies de droit appropriées, certains pas ont dû être accomplis.

A - Des hésitations initiales relatives à la possibilité d'un contrôle juridictionnel à l'affirmation de la compétence de la Cour

La première des difficultés à surmonter a sans doute résidé dans la vision – très minimaliste – adoptée au moment du traité de Maastricht par les institutions des Communautés européennes quant à la nécessité de faire intervenir la Cour de Justice. En effet, les différentes déclarations ayant alors émané de la Commission européenne⁹², du Conseil et du Parlement européen ont davantage reflété un certain souhait de faire prévaloir une logique d'autocontrôle⁹³. Par ailleurs, outre cette posture manifestement hostile à la perspective d'une justiciabilité du principe de subsidiarité, une réalité indéniable a pu constituer une objection à la compétence de la Cour, à

91 J. Rideau, « Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes », L.G.D.J., 4^{ème} éd., 2002, p. 532.

92 En ce sens, voir la Communication de la Commission européenne du 27 octobre 1992 : « C'est seulement à la fin du processus d'examen d'une proposition, si le Parlement ou le Conseil affaires générales estiment que la subsidiarité n'est pas respectée, que la Commission pourrait revoir, à leur demande expresse, sa proposition sous cet angle ».

93 En ce sens, voir : C. de La Malène, « L'application du principe de subsidiarité », Les rapports du Sénat, rapport de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, n°46, 1996-1997, p. 27 : « en réalité, l'attitude de la Commission ne peut s'expliquer que par la volonté d'avoir un monopole sur l'appréciation des conséquences à tirer du principe de subsidiarité ».

savoir le degré élevé d'opportunité en fonction de laquelle les institutions appréciaient de la conformité théorique de leur projet d'acte au regard de la lettre de l'article 5 TCE.

Cependant, la Cour de justice a rapidement cherché à s'affirmer en insistant sur sa propre crédibilité, ainsi que sur la légitimité dérivant du volontarisme dont elle a su faire preuve en développant notamment une jurisprudence abondante relative au principe de proportionnalité, la dimension politique n'étant clairement pas absente de la nature de ce dernier⁹⁴. Les conclusions du Conseil Européen d'Edimbourg ont ensuite constitué une notable marque de confiance à l'égard de la Cour, en ce sens que les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats-membres ont reconnu que les questions relatives à l'interprétation du principe de subsidiarité devraient relever de l'examen de la Cour⁹⁵.

Par ailleurs, et d'un point de vue plus juridique, la compétence de la Cour de justice a été confortée de manière indiscutable par l'incorporation du principe dans les traités. En effet, avec le traité de Maastricht, la subsidiarité s'est trouvée mentionnée à l'article 2B du traité sur l'Union européenne, ce qui a conféré au principe une dimension transversale, une propension à innover l'ensemble des politiques de l'Union. De plus, le contenu du principe et son objet ont été spécifiés à l'article 5 du Traité instituant la Communauté européenne tel que révisé à Maastricht. Le fait que le principe de subsidiarité figure dans le TCE est théoriquement suffisant pour affirmer l'existence d'une compétence de la Cour. En effet, la Cour de justice dispose d'une compétence générale pour se prononcer sur l'interprétation de l'ensemble des dispositions contenues dans le TCE, en l'absence de disposition expresse précisant le contraire. A cette déduction d'une compétence générale s'est ajoutée la disparition officielle de la structure « en piliers » depuis

94 En ce sens, voir la communication de la Cour de Justice des Communautés Européennes à l'intention de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique de 1991 : « Nonobstant la connotation largement politique de ce principe, l'examen, par la Cour, d'un tel moyen ne poserait pas à celle-ci des problèmes de caractère nouveau. A cet égard, il suffit de renvoyer à un autre principe, peut-être de caractère plus modeste, qui, depuis longtemps, est pris comme élément d'interprétation pour la délimitation des compétences permettant aux institutions d'imposer des obligations aux citoyens communautaires, et notamment aux opérateurs économiques, et dont la violation constitue également un moyen d'annulation et d'exception, à savoir le principe de proportionnalité. (...) Si, en appliquant ce principe, également de connotation politique, la Cour a toujours reconnu une large marge d'appréciation à l'institution en cause, elle a néanmoins contrôlé le respect par celle-ci des limites extrêmes de ce pouvoir d'appréciation, notamment par sa censure de la mesure en cas d'erreur manifeste ».

95 Conclusions de la présidence du Conseil Européen réuni à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, sur la subsidiarité et les institutions communautaires.

l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ce changement a induit une homogénéisation du régime contentieux de la plupart des actes pris par les institutions de l'Union⁹⁶.

Toujours est-il que le traité de Lisbonne n'a fait qu'accentuer une logique tendant à identifier dans la Cour de Justice un organe bénéficiant d'une compétence finalement indiscutée pour apprécier de la conformité d'actes législatifs au principe de subsidiarité, et ce simplement en raison de l'intégration du principe dans le traité CE⁹⁷. Avec du recul, cette reconnaissance apparaît presque naturelle et, si le contrôle concrètement opéré par la Cour peut prêter le flanc à la critique⁹⁸, on observe une conscience constante de ce principe, lequel a pu faire l'objet de références dans des affaires dépassant le strict cadre du contrôle de la conformité d'actes législatifs. A cet égard, un arrêt du Tribunal Allemagne contre Commission constitue une illustration intéressante en ce qu'il se caractérise entre autres par un contrôle de la charge de la preuve incombant à la Commission européenne lors de l'exercice d'un contrôle qui lui est dévolu en vertu du droit dérivé⁹⁹. On peut voir dans cet arrêt un symbole de la portée potentielle du principe de subsidiarité, dont il aurait sans doute été dommageable de ne pas lui conférer une certaine justiciabilité.

Si la préoccupation relative à la compétence de la Cour semble avoir été aisément évacuée, il a fallu plus de temps pour dissiper les hésitations tenant à la voie de droit la plus appropriée pour sanctionner le respect du principe de subsidiarité.

B - Le corollaire de la reconnaissance d'un statut contentieux de la subsidiarité : la détermination des voies de droit pertinentes

Les années 1990 ont été marquées par des débats relativement importants portant sur le choix de la voie de droit à privilégier pour soumettre à la Cour les questions tenant à l'interprétation du

96 Ce mouvement d'homogénéisation rencontre tout de même une exception notable résidant dans les actes PESC-PSDC en raison de l'article 275 TFUE.

97 C. Blumann, L. Dubouis, « Droit institutionnel de l'Union européenne », Litec, 4ème éd., 2010, p. 455 : « La justiciabilité du principe de subsidiarité s'imposait, à l'évidence ne serait-ce qu'en raison de sa localisation dans le traité CE et non dans celui de l'Union ».

98 cf. infra.

99 TPICE, 7 décembre 2007, T-374/2007, République Fédérale d'Allemagne c/ Commission européenne. En l'espèce, l'Allemagne sollicitait l'annulation d'une décision de la Commission survenue en matière de contrôle de mesures d'exécution *ex post* d'une réglementation relative à l'allocation nationale de quotas d'émissions de gaz à effets de serre, en vertu de la Directive 2003/87.

principe de subsidiarité. En 1996, des voix se sont élevées pour supporter l'idée de la création d'une « chambre de la subsidiarité ». Il était question d'instaurer un organe d'envergure européenne, composé de parlementaires. Des élus notamment français se sont d'ailleurs montrés très favorables au projet. Cependant, un certain nombre d'interrogations demeuraient sans trouver de réponse satisfaisante. La nature du contrôle opéré – purement juridictionnel, ou bien davantage politique, eu égard à la qualité des membres pressentis de la chambre escomptée – n'a jamais été clairement précisée. Par ailleurs, sur le plan de la forme du recours en lui-même, il a certes été fait allusion à la piste d'un recours spécifique, spécialement dédié à la subsidiarité. Mais ce projet n'a guère convaincu.

Enfin, c'est une option plus classique qui l'a emporté. Ainsi, ce sont les voies ordinaires du système judiciaire européen qui trouvent à s'appliquer, à savoir prioritairement le recours en annulation. Par ailleurs, la procédure de renvoi préjudiciel n'est évidemment pas à écarter, et ce au profit des particuliers. En effet, ces requérants potentiels non-privilegiés peineraient certainement à satisfaire aux conditions fixées à l'article 263 TFUE pour solliciter l'annulation d'un acte qu'ils considéreraient entre autres comme contraire au principe de subsidiarité. A cet égard, l'assouplissement induit par le traité de Lisbonne avec l'apport d'un paragraphe 4 nouvellement rédigé et plus favorable aux personnes physiques et morales concernées directement par des « actes réglementaires (...) qui ne comportent pas de mesures d'exécution » paraît encore insusceptible de modifier la situation. Cette piste mise en exergue par MM. les professeurs Blumann et Dubouis¹⁰⁰ a trouvé un écho significatif dans la pratique¹⁰¹.

La concrétisation de la voie du recours en annulation est particulièrement renforcée dans la perspective qui nous intéresse, à savoir l'analyse du contrôle juridictionnel de la subsidiarité initié par des organes étatiques, et rencontre une résonance importante depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. En effet, le protocole dédié à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité envisage explicitement l'habilitation des chambres parlementaires pour émettre un recours sur le fondement du premier de ces principes.

100 C. Blumann, L. Dubouis, op. Cit., p. 456.

101 Pour un exemple récent, voir notamment : CJUE, 8 juin 2010, aff. C-58/08, Vodafone Ltd.

§ 2 - La consécration d'un droit de recours entre les mains des Parlements nationaux

A - L'officialisation du rôle des parlements dans le contrôle juridictionnel par le traité de Lisbonne

Le protocole n°2 nouveau annexé au traité prévoit en son article 8 que « *La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ». La lecture de cet article révèle l'importance du rôle qui est désormais confié aux parlements nationaux, lesquels bénéficient d'une « légitimation active »¹⁰² en ce sens qu'ils jouissent d'une capacité d'agir de principe au regard du principe de subsidiarité.

La prise de conscience de cet apport majeur du traité de Lisbonne se trouve appuyée par la comparaison de la situation des organes parlementaires avec le Comité des Régions¹⁰³, ce dernier ne pouvant agir que dans un nombre nécessairement plus limité de cas. Cette innovation juridique n'est pas sans rappeler la distinction désormais classique, figurant à l'article 263 TFUE relatif à la compétence de la Cour en matière d'annulation. En effet, suivant les termes de cet article, alors que le Conseil, la Commission, chaque Etat-membre, ou encore le Parlement européen peuvent introduire une action sans restriction¹⁰⁴, d'autres institutions parmi lesquelles on retrouve le Comité des régions voient leur droit de solliciter l'annulation d'un acte subordonné à la démonstration du fait que le recours escompté vise la « sauvegarde (de leurs) prérogatives »¹⁰⁵. Or, si la limite générale posée à l'article 263 vis-à-vis notamment du Comité des régions peut aisément se comprendre tant le rôle de celui-ci dans les affaires européennes est nettement plus sectoriel que la fonction presque intrinsèquement transversale de chacun des requérants dits « privilégiés », la limite fixée dans le protocole en ce qui concerne les recours

102 Cette expression a été employée pour décrire la nature de la progression du Parlement européen sur le plan du droit du contentieux communautaire suite au fameux arrêt de la Cour dit de « l'affaire du règlement Post-Tchernobyl » : CJCE, 22 mai 1990, aff-C-70/88, Parlement c/ Conseil, Rec. p. 2041.

103 Article 8 § 2 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité : « Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation ».

104 Article 263 § 2 TFUE.

105 Article 263 § 3 TFUE.

émanant du Comité et concernant spécialement des griefs au regard de la subsidiarité appelle quelques commentaires.

Ainsi, restreindre en principe le champ d'action du Comité des régions se justifie dans la mesure où les recours dont il est question doivent répondre positivement aux conditions fixées à l'article 263 TFUE, lequel établit justement un statut de requérants « semi-privilégiés » au sein desquels on compte le Comité. Le degré de cohérence ainsi induit peut de prime abord apparaître satisfaisant. Toutefois, l'habilitation des parlements nationaux découlant du protocole témoigne de la liberté des instances de révision des traités en ce que les organes parlementaires ne sont pas visés à l'article 263. Suivant cette logique, il aurait été envisageable de ne pas adopter une lecture restrictive des mission du Comité des régions. Ce dernier, au regard de la subsidiarité pourrait jouer un rôle clef, s'affirmer en tant qu'enceinte privilégiée de concertation entre entités infra-étatiques. Néanmoins, aller dans le sens d'une libéralisation des conditions d'action du Comité des régions aurait assez clairement traduit une volonté de déployer une vision complète du principe de subsidiarité, ce dernier devant dès lors jouer comme une véritable clef de répartition des missions dans un esprit finalement proche de la fonction qu'incarne le principe en Allemagne.

De ce fait, la distinction dans la fixation du statut contentieux des organes parlementaires et du Comité des régions peut vraisemblablement être interprétée comme dénotant la dimension instrumentale du principe de subsidiarité. Le confort tout relatif dont bénéficie le Comité nous conforte dans la thèse suivant laquelle la structuration d'échanges autour de la subsidiarité n'est assurément pas la voie qui sera privilégiée.

Cela semble d'autant plus regrettable que le Comité des régions a pourtant fait montre d'une créativité et d'une rigueur suffisamment pertinentes dans l'appréciation de l'opportunité de certaines actions européennes, pour avoir influencé la méthode d'analyse reprise et désormais développée par le Comité d'analyses d'impact rattaché à la Commission européenne, lequel émet des avis portant sur le degré d'efficacité d'une mesure projetée à l'aune des coûts qu'elle emporterait, ainsi qu'au regard du principe de subsidiarité¹⁰⁶.

En outre, l'innovation contenue dans le protocole étant plus favorable aux parlements nationaux, elle ne constitue pas pour autant à elle-seule une panacée. Au contraire, l'insertion de nouvelles

¹⁰⁶ En ce sens, voir notamment : Rapport de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité (16ème rapport « Mieux légiférer », 2008) , Doc/COM/2009/0504/Final*/.

possibilités ne nous paraît pas, pour l'heure, apporter autre chose qu'une garantie supplémentaire aux parlementaires, lesquels devant tirer avant tout les fruits de leur participation aux affaires européennes au stade de l'examen politique, et ce dans une optique pouvant dépasser le cadre pur des actes législatifs et de l'application de la subsidiarité. Le contrôle juridictionnel initié par une ou plusieurs chambres nationales doit surtout représenter dans les esprits un substitut éventuel. De par cette analyse de l'article 8 du protocole, l'impression d'une domination de la connotation politique des modalités de contrôle du principe de subsidiarité se trouve confortée.

Par ailleurs, sa dimension instrumentale est renforcée du fait d'une cohérence partielle des mécanismes de contrôle. Alors que les protocoles 1 et 2 annexés au traité de Lisbonne explicitent le vœu de voir se développer une structuration des relations interparlementaires sur le plan politique, et que ce mouvement tant évoqué n'a pour le moment rencontré qu'un succès très modéré surtout eu égard à la nécessité de mieux appréhender en commun la subsidiarité, la disposition relative au contrôle contentieux s'en remet à une logique individuelle, suivant laquelle les procédures pertinentes doivent être précisées par l'intermédiaire des règles de droit interne. Le spectre d'une réponse collective émanant des parlements nationaux semble ainsi s'évanouir¹⁰⁷. La priorité se porte bien davantage sur l'officialisation des moyens d'une intervention facilitée et légitime des parlements nationaux.

Toutefois, s'il est vrai que le contrôle juridictionnel de la subsidiarité n'est pas appelé à s'épanouir dans des proportions équivalentes aux espoirs nourris à l'endroit du contrôle politique, cela ne tient pas forcément tant à d'éventuels vices inhérents à l'édification du contrôle du principe dans sa globalité qu'à la nature encore réservée du contrôle opéré par la Cour. Mais, avant de se concentrer sur les aspects problématiques de la pratique juridictionnelle, il convient évidemment d'appréhender la manière dont l'apport du protocole a été transposé en droit français, et de tenter de visualiser la marge de manœuvre dont bénéficient l'Assemblée nationale et le Sénat français.

107 En ce sens, voir notamment, W. Sleath : « The rôle of national parlements in European affairs », in G. Amato, H. Bribosia, R. De Witte (dir.), « Genèse et destinée de la Constitution européenne », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 563. Cité par J-V Louis, « Quelques remarques sur l'avenir du contrôle de subsidiarité », in « Promenades au sein du droit européen. Mélanges en l'honneur de Georges Vandensanden », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 295.

B - Une transposition française favorable aux chambres parlementaires

La loi constitutionnelle du 4 février 2008 a servi une nécessaire adaptation de la Constitution française¹⁰⁸. Comme pour les modifications accomplies pour se conformer aux nouvelles prérogatives parlementaires en matière de contrôle politique, les changements auxquels on a procédé en droit interne ont observé un mouvement à double-détente. Après la révision de la Constitution évoquée, ce sont des changements dans les règlements intérieurs des assemblées françaises qui ont achevé cette phase d'habilitation nouvelle des élus politiques.

Au niveau de la Constitution, l'article 2 de la loi constitutionnelle de février 2008 a apporté des modifications à l'ancien article 88-6 de la Constitution, lequel ne permettait de conférer un droit aussi substantiel que celui d'initier un recours devant la CJUE. Il est notable que dans sa décision de décembre 2007¹⁰⁹, le Conseil constitutionnel ne s'est pas attardé sur l'apport du traité de Lisbonne. Ainsi, « les sages » du Conseil se sont-ils bornés à envisager les modifications à accomplir comme n'impliquant pas de nouveauté par rapport au dispositif qui avait été prévu suite à la décision du 19 novembre 2004 relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe¹¹⁰. Le Conseil constitutionnel a inclus l'article 8 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité parmi les dispositions qui ne renouvelaient pas la nécessité d'aménager la Constitution¹¹¹. Un développement aussi succinct sur une avancée au demeurant significative pourrait laisser penser que la formulation retenue aurait restreint la liberté d'action des parlementaires. Il n'en est rien. Désormais, l'article 88-6 paragraphe 2 énonce clairement que *« chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le gouvernement »*. Le libellé de l'article suggère un rôle passif du gouvernement, au profit d'un pouvoir discrétionnaire de chacune des assemblées françaises. L'indicatif employé pour décrire le comportement attendu de la part du

108 Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, modifiant le titre XIV de la Constitution.

109 Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 du Conseil constitutionnel, relative au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

110 Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel, relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe.

111 Pt. 29 de la décision, op. Cit, note 25 : « qu'il appelle une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ; qu'il en va de même des articles 6, 7 paragraphes 1 et 2, et 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, auquel renvoie le traité de Lisbonne ».

Gouvernement suggère le caractère impératif de la transmission du recours. A cet égard, si le parlement n'atteint évidemment pas la prégnance de certaines chambres scandinaves, il n'en demeure pas moins que l'évolution est remarquable.

La liberté des parlementaires et leur indépendance vis-à-vis du Gouvernement est appuyée de façon certaine par les règlements d'assemblée. Les dispositions pertinentes de chaque règlement reflètent sans ambiguïté l'autonomie de élus. Ainsi, l'article 73 du règlement du Sénat prend bien acte de l'innovation du traité de Lisbonne et présente effectivement le gouvernement comme un opérateur politique passif, insusceptible d'influer sur la manière d'agir des sénateurs. Il en va de même à l'intérieur du règlement de l'Assemblée nationale tel que modifié depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Dès lors, sur le plan purement formel, il semble que le parlement français soit à même de prolonger son contrôle politique du respect de la subsidiarité par le législateur européen par un recours juridictionnel devant la CJUE, et ce sans solliciter autre chose que la transmission par le gouvernement, celle-ci s'apparentant à une formalité. Mais, et même si l'on reste dans le cadre d'une étude prospective dans un contexte de retenue de la part des élus français, le contrôle encore tenu que la Cour a mis en œuvre, combiné aux limites découlant du fait que les parlements nationaux ne peuvent former un recours qu'au titre d'une violation de la subsidiarité et non pas de la proportionnalité, fait partie d'un faisceau d'indices en faveur de l'idée suivant laquelle la perspective d'un recours émanant d'une chambre française ne saurait se concrétiser sans un certain assentiment du gouvernement. Toutefois, avant d'appréhender les problématiques théoriques procédant des revendications et pistes de réflexion circulant dans les couloirs des assemblées françaises, il apparaît nécessaire d'opérer un détour par la pratique juridictionnelle, laquelle révèle un processus de sédimentation (jurisprudentielle) confortant la justiciabilité de principe de la subsidiarité certes, mais ne permettant pas à ce jour de tirer l'ensemble des effets potentiels de ce principe d'une richesse théorique - et sans doute pratique - indiscutable, ce qui nous amène à tempérer a priori l'ampleur des conséquences à moyen terme de l'habilitation récente du Parlement français.

Section II. Le maintien de limites inhérentes à la nature politique du principe de subsidiarité

La Cour a développé une jurisprudence à l'occasion de contentieux portant entre autres sur l'application et l'interprétation du principe de subsidiarité, mais cette pratique s'avère encore trop limitée, tant quantitativement que qualitativement (§ 2). ce constat peut légitimement susciter la critique. Tenter de saisir les arguments qui amènent la Cour à adopter de façon répétée une posture teintée de prudence implique forcément de revenir sur les incertitudes théoriques qui continuent d'entourer la nature du principe de subsidiarité (§ 1).

§ 1 - La persistance d'un flou quant à la nature du principe de subsidiarité

L'étude de la subsidiarité en tant que notion justiciable, de la teneur du contrôle opéré sur elle, et des éventuels perfectionnements ou évolutions envisageables, implique une réflexion sur la nature du principe. Dans cet ordre d'idées, si la dimension politique demeure un trait appuyé de la subsidiarité (A/), la thèse du standard juridique nourrit une perception nouvelle contribuant de manière intelligente à une meilleure transcription dans le droit de cette notion (B/), sans pour autant convaincre entièrement et nous soustraire à l'obligation de dresser un bilan fondé avant tout sur l'analyse d'une jurisprudence évolutive.

A - L'impossible détachement de la dimension politique du principe de subsidiarité

L'insertion de la subsidiarité dans les traités a eu pour conséquence directe de conférer une crédibilité du principe sur le plan juridique. Mais, tirer toutes les effets potentiels de la subsidiarité dans le champ du droit européen allait inévitablement nécessiter l'intervention du juge. A cet égard, la subsidiarité peine à se détacher de ses racines extra-juridiques, et de l'appréciation politique qui en est le plus souvent faite. S'en suivent des difficultés pour déterminer quel doit être le degré d'approfondissement dans l'examen du principe auquel devraient se soumettre les différentes prenautes, au premier rang desquelles on rencontre d'abord la Cour. Cette dernière est l'interprète privilégié d'un traité, le TFUE¹¹², dans lequel figurent les différentes politiques relevant de compétences partagées, ces dernières étant subordonnées dans

¹¹² Nous mentionnons le TFUE, mais c'est évidemment l'insertion dans le TCE qui a permis de reconnaître presque automatiquement la compétence de la Cour.

leur exercice au respect de la subsidiarité. La Cour apparaît comme un organe pertinent pour interpréter le principe en ce qu'elle bénéficie d'une compétence de principe transversale. A cet égard, les juges ont marqué au départ un certain esprit de défiance à l'endroit d'un éventuel contrôle substantiel de la subsidiarité, en insistant sur le point suivant : décider relève du politique¹¹³, et contrôler la manière de décider entrerait donc toujours dans le champ politique, terrain sur lequel la Cour n'est pas vraiment légitime à s'aventurer.

Dans ces conditions, le principe de subsidiarité est certes justiciable, mais les déclarations de principe, les tentatives de définition, paraissent dépourvues d'effet sensible. Au contraire, le régime contentieux du contrôle de la subsidiarité n'a été rendu perceptible que par la pratique juridictionnelle, sans que l'on n'aboutisse aujourd'hui à une situation stable, ne prêtant plus le flanc à la critique ou ne laissant plus de place à de nouvelles attentes. Cet état des lieux procède avant tout de la nature encore fortement politique de la subsidiarité, au moins dans l'esprit des observateurs attentifs et des acteurs du droit de l'Union européenne.

Pourtant, toute tentative de systématisation de l'analyse juridique du principe de subsidiarité n'est pas vaine. En effet, une thèse, celle du standard juridique, est particulièrement riche d'enseignements, apportant des précisions pour l'analyse du principe. Pour autant, l'ancrage tout relatif de la théorie dans le droit positif nous conduira à déroger à la ligne d'analyse qu'elle prescrit, ce choix se justifiant aussi dans la mesure où la thèse du standard conduit sans doute à établir un statut trop évolutif de la subsidiarité par rapport à ce qui nous intéresse : la réalité des perspectives de contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité, afin de mieux évaluer la marge d'action des parlements nationaux, et notamment les chambres françaises, et d'apprécier au mieux le bienfondé de certaines aspirations se dégageant de ces mêmes assemblées.

B - Le standard juridique : une thèse encore insuffisante pour préciser les contours du contrôle juridictionnel

De stimulants travaux de recherche récents ont présenté la subsidiarité comme un standard juridique¹¹⁴. Pour E. Bernard, « *La subsidiarité est ainsi l'unique standard dont les origines sont textuelles, et dont la forte coloration communautaire résulte de sa nature de concept régulateur* »

113 En ce sens, voir notamment : Lord Mackenzie-Stuart, « Evaluations des vues exprimées et introduction à une discussion-débat », in *Subsidiarité : défi du changement* », Actes du colloque J. Delors, organisé par l'IEAP, 1991, p. 45. : « décider si une action est plus appropriée, nécessaire ou efficace au niveau communautaire relève essentiellement du discours politique ».

de l'exercice des compétences partagées entre les Etats membres et les institutions »¹¹⁵. La thèse suivant laquelle la subsidiarité constituerait un standard textuel de l'Union européenne s'avère séduisante. La conformité théorique de la subsidiarité aux paramètres d'identification d'un standard est à certains égards frappante. Ainsi, le standard juridique en droit de l'Union se caractériserait par l'indétermination de son contenu, par la référence à des éléments exogènes pour en apprécier les modalités de détermination progressive, et par une conséquence pratique : la nécessité d'en confier l'interprétation aux juges afin que ces derniers en précisent les contours et la portée à l'occasion d'applications du standard à des cas d'espèces précis.

Le libellé des articles des traités relatifs à la subsidiarité laisse effectivement toute latitude pour estimer que le critère de l'indétermination du standard est rempli. La nécessité d'établir l'insuffisance de l'action étatique implique l'accomplissement d'un test dit « d'efficacité comparative ». Ensuite, l'affirmation de la pertinence d'agir au niveau de l'Union emporte l'obligation de prouver que la mesure projetée par les institutions de l'Union apporte une indiscutable plus-value. Ce dernier élément traduit la prise en compte du degré d'opportunité de l'action. Cependant, ce test composé de deux éléments – à propos desquels on peine d'ailleurs toujours à trancher quant au caractère alternatif ou cumulatif – se révèle encore moins complet et précis que la définition et les conditions d'application retenues par exemple en droit allemand¹¹⁶. Par ailleurs, il semblerait que le caractère indéterminé du standard qu'incarnerait la subsidiarité procède d'une démarche volontaire du constituant, ce dernier ayant fait preuve de pragmatisme face à l'impossibilité d'envisager l'ensemble des hypothèses dans lesquelles la subsidiarité trouverait matière à jouer¹¹⁷.

114 E. Bernard, « La spécificité du standard juridique en droit communautaire », Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 87 : *« L'indétermination de ces notions peut être présumée intentionnelle dès lors qu'elles ont, dans un système normatif, des fonctions qu'elles ne pourraient assumer si leur contenu avait été affirmé a priori. C'est le cas des standards de subsidiarité, d'intérêt général, de proportionnalité et de coopération loyale, dont l'indétermination est recherchée, afin que leur substance puisse varier en fonction des cas d'espèce et s'adapte à l'ordre juridique auquel ils appartiennent. L'interprète de la norme trouvera ainsi une solution normale, appropriée, compte tenu de considérations qui relèvent souvent plus du domaine politique que du domaine juridique. Ces standards permettent de réguler l'exercice des compétences, dans l'Union européenne, entre les institutions communautaires et les Etats membres ».*

115 Ibid., p. 89.

116 En Allemagne, le principe de subsidiarité est mentionné, et spécifié, à l'article 72 de la Loi fondamentale de 1949. Les indications fournies sont indiscutablement plus fournies que ce qui est prévu en droit européen.

117 En de sens, voir notamment E. Bernard, op. cit., p. 324 s.

En outre, quant au critère tenant au recours à des éléments exogènes, dépassant le champ du droit, pour affiner la définition d'une notion et son appréciation, la thèse de E. Bernard trouve dans l'étude de la subsidiarité un écho significatif dans la mesure où, celle-ci remplissant une fonction régulatrice dans l'exercice du pouvoir et le maintien d'un certain équilibre institutionnel dans l'Union européenne, il apparaît indéniablement que le maniement de la subsidiarité induit la référence à des éléments d'ordre politique. Ce raisonnement s'avère particulièrement rigoureux, séduisant, et est susceptible de s'affirmer en tant que grille d'analyse et de compréhension de certains principes complexes développés en droit de l'Union. Pourtant, qu'il nous soit permis d'apporter un tempérament à la prise en compte de cette thèse, et ce notamment eu égard à ce critère du recours à la notion d'exogénéité. En effet, ce critère d'identification tout à fait légitime et pertinent, semble avoir été retenu dans l'optique d'une prise en considération d'éléments politiques. Cet aspect de l'étude évoquée peut être respectueusement discuté en ce sens que d'autres référents mériteraient d'être dûment pris en considération¹¹⁸. La prise en compte d'éléments économiques se justifie pleinement, surtout lorsque l'on tente d'étendre la thèse du standard juridique à l'analyse de la subsidiarité. La mise en œuvre des tests nécessaires à la démonstration de l'intérêt de légiférer au niveau des institutions de l'Union doit objectivement induire le déploiement de tests de nature économique, lesquels sont alors censés aiguillonner les décideurs dans leur réflexion. L'absence de développements approfondis dédiés aux éléments exogènes de nature économique nous conduit à ne pas souscrire entièrement à l'analyse suivant laquelle la subsidiarité serait un standard juridique. En effet, si le fait de se focaliser sur les aspects politiques d'un cas conduit nécessairement à constater l'existence d'une « dose » plus ou moins forte d'opportunité, la considération d'aspects économiques devrait conduire, au vu des progrès constants de la théorie économique, à objectiviser l'usage de la subsidiarité¹¹⁹.

Dans ces conditions, il apparaît important de nuancer l'apport de la thèse du standard juridique, surtout dans l'optique qui nous importe, à savoir celle d'une compréhension d'ensemble des éléments susceptibles de nous aider à mieux cerner le degré de justiciabilité de la subsidiarité, afin de mieux évaluer ensuite la portée de l'innovation qui a consisté à autoriser les parlements nationaux à former des recours devant la Cour.

118 Ces éléments « extra-politiques » ne sont pas éludés, mais leur évocation est secondaire et très succincte, Ibid. p. 102.

119 Pour une illustration des travaux issus de la théorie économique qui devraient permettre de rationaliser un recours accentué à la subsidiarité, voir notamment : J. Pelkmans, « Subsidiarity between law and economics », Research Papers in Law, 1/2005, Collège d'Europe de Bruges, 2005

Ainsi, il semble plus prudent de s'en remettre à une lecture plus sobre, empreinte d'une visée positiviste, basée sur l'intelligence du droit tel qu'il est fixé dans les traités et tel qu'il a été concrètement interprété par la Cour, laquelle comme on l'a dit, a eu plusieurs occasions intéressantes de se prononcer, malgré des critiques plus ou moins véhémentes¹²⁰. On remarquera tout de même qu'opter pour ce parti pris méthodologique ne nous éloigne finalement pas trop de la perspective ouverte par la thèse du standard juridique, en ce sens que cette dernière s'articule entre autres sur l'importance de l'intervention du juge pour interpréter la norme et lui conférer progressivement un contenu¹²¹.

Finalement, si le fait que la subsidiarité a trouvé un ancrage dans la vie du droit européen ne se prête plus vraiment à la discussion, il n'en reste pas moins que la thèse du standard juridique n'est pas forcément l'angle d'analyse à travers lequel on peut évaluer au mieux le statut contentieux d'un principe dont l'application et le contrôle impliquent invariablement la prise en compte d'une dimension politique qui, sans s'estomper, se transforme.

§ 2 - L'extension encore relative de la nature du contrôle opéré par la Cour de justice

S'il est important de souligner que la Cour a, malgré une prudence constamment affichée, peu à peu approfondi les modalités de son contrôle du respect du principe de subsidiarité (1/), il reste que ce principe revête encore une dimension contingente dans le contentieux (2/), ce qui appelle logiquement des commentaires critiques.

A - D'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation à un contrôle de qualification juridique

120 Pour un état des lieux des critiques adressées à l'encontre d'une compétence de la Cour, voir notamment : J.-C. Gautron, « Subsidiarité ou néo-subsidiarité ? », Revue des affaires européennes, 1998.

121 E. Bernard, op. cit., pp. 340-341 : « Dans la mesure où le législateur a laissé indéterminée les standards apparaissant dans les traités et a recours à ce types de norme, dans les actes de droit dérivé, c'est au juge qu'il revient, en dernier ressort, d'attribuer un contenu aux standards textuels, lors de l'application des normes contenant des standards aux cas d'espèce, en fonction de ce qu'il considère comme un comportement ou une situation normale ».

La jurisprudence de la Cour en la matière est assez modeste sur le plan quantitatif, mais n'est pas dépourvue d'apports pertinents¹²². Les premiers arrêts ont permis de préciser l'ampleur des effets du principe de subsidiarité, notamment en énonçant clairement que la subsidiarité n'a pas de portée rétroactive¹²³. Cet éclaircissement est important, tant le principe de subsidiarité pouvait être décelé avant son introduction explicite avec le traité de Maastricht dans des dispositions parfois anciennes¹²⁴.

Concernant l'étendue du contrôle, on peut distinguer entre deux périodes. La première réside dans une intervention on ne peut plus respectueuse de l'action du législateur européen, voire timide, se bornant à examiner brièvement la motivation juridique de l'acte en cause au regard des exigences découlant de la subsidiarité. Un arrêt survenu à l'occasion d'un litige entre la République Fédérale d'Allemagne d'une part, et le Conseil et le Parlement européen d'autre part, incarne cette phase de la jurisprudence¹²⁵. En l'espèce, la Cour se limite à poser l'exigence d'une motivation juridique conforme au principe de subsidiarité, mais les juges n'imposent pas pour autant la nécessité de mentionner la subsidiarité explicitement dans les considérants de l'acte législatif. En effet, le simple fait de spécifier les raisons qui ont amené le législateur européen à se considérer comme mieux placé pour agir suffisent pour établir que le principe a été observé. On ressent dans cette jurisprudence une retenue profitable au législateur, lequel se voit dès lors pas ou peu restreint dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. On évoque également une pratique juridictionnelle se bornant au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Au renfort de cette idée, on remarque que l'examen de la subsidiarité va se trouver le plus souvent couplé à l'examen de griefs fondés sur le principe de proportionnalité¹²⁶, ce dernier faisant justement l'objet d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation¹²⁷. Que l'on se concentre sur le contrôle de motivation ou sur le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, cette première époque représente une phase de contrôle juridictionnel relativement lâche, ne servant en rien une interprétation « normalisante » du principe par les juges.

122 C. Blumann, L. Dubouis, « Droit institutionnel de l'Union européenne », Litec, 4ème éd., 2010, p. 456.

123 TPICE, 21 février 1995, aff. T-29/92, VSOB:Rec. 1995, II, p. 289

124 C. Blumann, L. Dubouis, op. cit., p. 457. MM. les professeurs Blumann et Dubouis évoquent la « clause de flexibilité » figurant à l'ex-article 308 TCE. ; E. Bernard, op. cit. : Mme la professeur Bernard mentionne la formulation de l'article 5 du traité CECA pour appuyer l'idée selon laquelle l'esprit de la subsidiarité planait déjà sur les traités.

125 CJCE, 13 mai 1997, aff. C-233/94, RFA c/ PE et Conseil : Rec. CJCE, 1997, I, p. 2405.

126 CJCE, 12 novembre 1996, aff. C-84/94, Royaume-Uni c/ Conseil : Rec. CJCE 1996, I, p. 5755.

127 CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96, The Queen : Rec. CJCE 1998, I, p. 2211.

Ensuite, une deuxième période a consisté en une suite d'arrêts marquant autant d'avancées vers un contrôle de qualification juridique de l'acte en cause au regard du principe de subsidiarité plus poussé. La Cour pousse en effet plus loin son examen. Toutefois, des divergences persistent lorsqu'il s'agit d'identifier l'arrêt ayant marqué un tournant. MM. Blumann et Dubouis considèrent l'arrêt opposant les Pays-Bas au Parlement et au Conseil¹²⁸, relativement à une directive sur la brevetabilité des inventions portant sur le vivant, comme une décision clef dans la mesure où les juges « *examinent au fond ce texte au regard des deux critères – positif et négatif – de l'article 5, alinéa 2, sans s'interroger à aucun moment sur l'étendue de ses pouvoirs* ». En revanche, J.-V. Louis estime pour sa part que dans cette même affaire, la Cour a simplement « *noté qu'une action au niveau national ne pouvait suffire et qu'il était patent que l'objectif de l'acte pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire et que la justification du respect du principe apparaissait implicitement mais nécessairement rapportée dans certains aspects du préambule de l'acte* »¹²⁹. Une analyse différente entre les auteurs semble se prolonger quant à l'arrêt *British American Tobacco*¹³⁰. En effet, J.-V. Louis en minimise l'apport en insistant sur le fait que les juges ont certes renforcé le contrôle du principe de subsidiarité mais en ont réduit la portée en accentuant au préalable l'examen de la base juridique¹³¹, l'évacuation des questions relatives à la subsidiarité par le traitement scrupuleux de la base de juridique et de la proportionnalité constituant désormais une logique bien établie, que les juges entendent d'ailleurs privilégier¹³². Au contraire, MM. Blumann et Dubouis considèrent cet arrêt comme une étape supplémentaire vers un contrôle plus poussé.

Finalement, l'arrêt qui achève de convaincre que la Cour a progressivement oeuvré dans le sens d'un contrôle de plus en plus rigoureux du respect de la subsidiarité est sans celui de l'affaire *Alliance for Natural Health*¹³³. Dans leur solution, les juges effectuent une – courte – démonstration tendant à prouver que le critère positif du « mieux-disant » communautaire est

128 CJCE, 9 octobre 2001, aff. C-377/98, Royaume des Pays-Bas c/ Parlement et Conseil : Rec. CJCE 2001, I, p. 7079.

129 J.-V. Louis, « Quelques remarques sur l'avenir du contrôle du principe de subsidiarité », in « Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandersanden », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 300.

130 CJCE, 10 décembre 2002, aff. C-491/01, *British American Tobacco* : Rec. CJCE 2002, I, p. 11453.

131 J.-V. Louis, *op. cit.*, p. 300.

132 cf. *infra*, chapitre 2, section 1.

133 CJCE, 12 juillet 2005, aff. C-154/04, *Alliance for Natural Health* : Rec. CJCE 2005, I, p. 6451.

rempli. Par ailleurs, les juges s'appuient sur le fait que le défaut d'action communautaire se solderait par la persistance de réglementations nationales hétérogènes. Si le raisonnement s'avère plus fourni que par le passé, on ressent également la facilité d'établir que les critères de conformité à l'article 5 sont remplis lorsque l'on se trouve dans le cadre d'un litige portant sur une mesure d'harmonisation au service de l'intégration du marché intérieur, le risque de voir des réglementations nationales pour le moins variées étant quasi-permanent.

Enfin, plus récemment, l'arrêt Vodafone a bien conforté cette idée d'une marche en avant vers un contrôle sans cesse plus fourni¹³⁴. En l'espèce, la Cour a dû apprécier de la conformité au principe de subsidiarité d'un règlement du 27 juin 2007, relatif à l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté, lequel consistait notamment à harmoniser la fixation de tarifs de gros et de détail de communications transfrontalières pratiqués par les opérateurs du secteur. Cet arrêt appelle des commentaires nuancés. S'il est vrai que formellement, la Cour opère un contrôle fondé sur la dissociation entre subsidiarité et proportionnalité, il n'en reste pas moins que le moyen relatif au deuxième de ces principes est d'abord traité, la subsidiarité ne faisant l'objet que d'un contrôle postérieur. De plus, on doit observer que le développement portant sur le principe de subsidiarité semble s'appuyer sur le raisonnement mené à l'égard de la proportionnalité. Dès lors, s'il est sans doute vrai que la Cour penche désormais vers un véritable contrôle de qualification juridique¹³⁵, l'examen des motifs du règlement n'est pas pleinement satisfaisant en ce sens que la subsidiarité s'appuie sur l'examen préalable de la proportionnalité, cette dernière devant pourtant remplir une fonction de limite, de tempérament à l'opportunité d'une action menée par les institutions de l'Union.

La Cour est donc effectivement passée dans sa pratique d'un contrôle purement formel à un contrôle d'ordre substantiel, ce dernier n'allant toutefois pas jusqu'à remettre en cause les appréciations du législateur européen. Mais, une impression d'inachevé peut saisir dans la mesure où les juges n'ont parfois pas apporté de réponse quant au respect de la subsidiarité, préférant mettre l'accent sur le contrôle du principe d'attribution¹³⁶. Il paraît important de noter

134 CJUE, 8 juin 2010, aff. C-58/08, Vodafone Ltd.

135 C. Blumann, L. Dubouis, *op. cit.*, p. 458.

136 En ce sens, voir notamment, E. Bernard, *op. cit.*, p. 125 : « deux arrêts de la Cour relatifs à la directive concernant le rapprochement des dispositions en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits de tabac (...) » étaient particulièrement attendus dans la mesure où les requérants invoquaient une mauvais

que le principe de subsidiarité revêt encore une dimension contingente dans le contentieux soumis à la CJUE. La connotation immanquablement politique de la subsidiarité peut expliquer pareille retenue de la Cour, sans pour autant éclipser les arguments favorables à une intervention moins timide du juge européen.

B - La place encore contingente de la subsidiarité dans le contrôle contentieux, conséquence logique d'une critiquable auto-limitation de la Cour de justice

Il est à reconnaître que le contrôle accompli par la Cour progresse depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Cependant, le principe de subsidiarité semble n'avoir acquis qu'une place contingente vis-à-vis d'autres principes, tels que le principe d'attribution et le principe de proportionnalité¹³⁷. Un certain pragmatisme semble l'emporter dans l'appréciation de cette limite à une justiciabilité complète de la subsidiarité. Pour J.-V. Louis résume une démarche compréhensible de la Cour en énonçant que « *plus précise est la base juridique de l'action communautaire et plus spécifique a été l'examen de la conformité de la mesure au principe de proportionnalité, plus invraisemblable est que le résultat ainsi acquis ne résiste pas au test de subsidiarité* »¹³⁸. La cohérence interne de cette logique est inébranlable. Toutefois, on pourrait objecter que, quitte à réduire à la portion congrue l'ampleur du contrôle d'un grand principe, il serait théoriquement pertinent de limiter l'examen de la proportionnalité, relative aux modalités appropriées d'une mesure, au profit de la subsidiarité, relative aux conditions du déclenchement même de ladite mesure.

Par ailleurs, on peut identifier deux difficultés découlant de cette méthodologie du juge européen. D'abord, on remarque que l'opportunité de la mesure législative européenne n'est jamais vraiment envisagée ; il est davantage question, finalement, d'une certaine acceptabilité de l'acte en cause.

application du principe de subsidiarité, mais la Cour ne s'est pas prononcée sur cette notion. Ayant estimé que le principe d'attribution avait été violé par les institutions communautaires, elle n'a pas eu à examiner les questions relatives à la subsidiarité » ; l'auteur fait référence aux arrêts CJCE, 5 octobre 2000, Allemagne c/ Parlement et Conseil, aff. C-376/98, Rec. CJCE, I, p. 8419 ; et CJCE, 5 octobre 2000, Imperial Tobacco Ltd, aff. C-74/99, Rec. CJCE, I, p. 8599.

137 On verra que cette place limitée de la subsidiarité procède d'une volonté de la Cour se privilégier le contrôle de la base juridique et de la proportionnalité. cf. infra, chapitre II, section I.

138 J.-V. Louis, op. cit. p. 300.

Or, il est sans doute des cas où pareille observation, pareille tentative d'évaluation permettrait de se passer de certains actes servant une harmonisation susceptible de s'avérer contre-productive¹³⁹. Le problème réside dans le fait que l'on se prive d'une véritable appréciation de l'opportunité d'une action d'harmonisation au niveau de l'UE¹⁴⁰.

Ensuite, le postulat qui sous-tend la stratégie d'analyse de la Cour, suivant lequel la juridiction de l'Union ne peut et ne doit pas interférer dans un processus législatif forcément teinté de politique, peut être discuté. La Cour a déjà pu agir dans un contexte empreint d'une forte dimension politique, en devant presque arbitrer ou plutôt tenter de concilier des intérêts, des droits, des libertés qui se sont parfois révélés antagonistes. Les célèbres arrêts Viking et Laval¹⁴¹ sont une illustration importante de cette capacité des juges à prendre position sur un point de droit sujet à de fortes controverses¹⁴². La jurisprudence de la Cour a également été marquée par des solutions dans des affaires opposant des droits et libertés souvent « complémentaires », parfois « contradictoires »¹⁴³. Il apparaît aussi pertinent de relever que la Cour a déjà tranché des litiges interinstitutionnels dans lesquels il eut été impossible d'apporter une solution viable sans appréhender précisément la teneur de l'acte en cause, étape indispensable pour estimer quelle était la base juridique à retenir, et donc pour déterminer quelle institution allait bénéficier d'une certaine prégnance dans le processus décisionnel¹⁴⁴.

139 G. Godiveau, « La codification du droit communautaire dérivé : le « mieux » est-il l'ennemi du « bien » légiférer ? », Cahiers de droit européen, 2009, n° 1 et 2, pp. 15-47 ; l'auteur effectue un travail d'analyse sur les travaux de codification entrepris par l'Union européenne et soulève un certain nombre de difficultés intrinsèquement liés à un mouvement de codification.

140 Pour une analyse critique de certaines tentatives d'harmonisation, voir notamment: J-M. Thouvenin, « Jeux en ligne: les appréciations de l'avocat général Bot », Revue du marché commun et de l'Union européenne, n°536, mars 2010.

141 CJCE, 11 décembre 2007, aff. C-438/05, Viking Line ; CJCE, 18 décembre 2007, aff. C-341/05, Laval un Partneri.

142 Pour un résumé pertinent de ces affaires dotées d'une forte « charge émotionnelle », voir notamment : F. Dehousse, « Les arrêts *Laval* et *Viking* de la Cour de justice: vers une protection sociale plus petite dans une Europe plus grande ? », in « Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandensanden », Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 489-518.

143 En ce sens, voir notamment : C. Kaddous, « Droits de l'Homme et libertés de circulation: complémentarité ou contradiction », in « Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandensanden », Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 563-591. L'auteur articule notamment sa réflexion autour des fameux arrêts récents Schmidberger (CJCE, 12 juin 2003, aff. C-112/00, Rec. CJCE, 2003, I, p. 5659.) et Omega (CJCE, 14 octobre 2004, aff. C-36/02, Rec. CJCE, 2004, I, p. 9609.

144 Pour un exemple récent, voir notamment : CJCE, 20 mai 2008, aff. C-91/05, Commission c/ Conseil, Rec. CJCE, 2008, I, p. 2651. En vertu de sa compétence pour prévenir et empêcher les risques d'affectation du droit communautaire, fixée à l'ex-article 47 TUE, la Cour a dû apprécier d'un accord de relations extérieures de la Communauté, lequel prévoyait entre autres, et sans doute à titre mineur, un dispositif pour limiter la vente et le commerce d'armes légères et de petit calibre dans les Etats tiers liés. Le Conseil se fondait sur cet aspect pour

Enfin, d'un point de vue purement théorique, la retenue de la Cour en matière de contrôle de subsidiarité n'est sans doute pas la meilleure voie pour servir le projet européen¹⁴⁵, en ce sens que la CJUE peut prétendre être la Cour suprême d'un ordre juridique (quasi-) constitutionnel.

Même si on doit constater que la perspective de voir se développer, ou encore être précisée, l'appréciation du principe de subsidiarité par voie juridictionnelle reste ténue, il est important de noter que cette observation est la conséquence d'une lecture de la jurisprudence de la Cour qui s'est récemment forgée par le biais de recours initiés par des personnes physiques et morales.

Dans de telles conditions, la prudence des juges peut au moins être appréciée en ce sens qu'elle jugule le danger d'une subjectivisation du contentieux d'un principe aussi important dans l'exercice des compétences dans l'Union européenne¹⁴⁶. A cet égard, le fait que les parlements nationaux puissent former un recours sur le fondement de la subsidiarité apparaît comme un compromis intéressant car, si la dimension politique du contrôle ne disparaît pas entièrement du fait de la qualité de ces requérants potentiels, la légitimité d'un recours pouvant conduire à l'annulation d'un acte méprisant le principe de subsidiarité se trouve renforcée tant l'intérêt d'ordre constitutionnel que revêt le maniement du principe est perceptible dans l'action de parlementaires, là où il est difficile de l'envisager dans un contentieux initié par des particuliers ou des entreprises. Les parlementaires français peuvent dans cette optique contribuer au développement d'un contrôle juridictionnel encore plus poussé, renouvelé, du respect de la subsidiarité.

revendiquer l'application des dispositions de l'ex-deuxième pilier, alors que la Commission revendiquait la finalité avant tout commerciale et développementaliste de l'accord pour affirmer que les dispositions communautaires de l'ex-premier pilier trouvaient à s'appliquer. La Cour a dû analyser l'accord pour déterminer le but principal de l'accord, et donc la base juridique principale, et les aspects accessoire, avant d'établir que c'est la base communautaire qui devait être privilégiée, au profit de la Commission européenne.

Pour un exemple plus ancien, : CJCE, 13 septembre 2005, aff. C-,176/03, Commission c/ Conseil, Rec. CJCE, 2005, I, p. 7879. ; arrêt relatif à l'adoption d'un règlement relatif à des mesures pénales accompagnant un dispositif relevant de la politique de protection de l'environnement. En l'espèce, la Cour décide que la présence de mesures de matière pénale est insusceptible de priver la Commission de l'exercice de compétences découlant de l'application à titre principal de la base juridique communautaire.

145 R. Schütze, « Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism ? », Cambridge Law Review, Vol. 68, N°3 novembre 2009, p. 535 : « However, the hard constitutional solution would mean that the Court of Justice gets involved in fundamental political and social questions. But this is – after all – what *constitutional courts* do ».

146 E. Bernard, op. cit., p. 128 : « Le risque (...) d'une subjectivité dangereuse qui mettrait en cause l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union européenne (existe) également ».

Certes, les assemblées ont toujours à cœur de ne pas cristalliser une opposition par cette voie. Toutefois, l'usage reste envisageable. D'ailleurs, tant le Sénat que l'Assemblée nationale détiennent des pistes de réflexion à même de déboucher sur de nouveaux cas de contrôle juridictionnel de la subsidiarité, sans pour autant que les effets ne soient susceptibles de se faire sentir dans un futur proche. Toujours est-il que certaines revendications françaises coïncident avec des problématiques récurrentes de l'étude du principe, et justifient une étude spécifique.

Chapitre II. Le maintien d'une implication théorique du Parlement français

S'il est impératif de noter que le Parlement français tend à accroître sa participation aux affaires européennes par le levier que constitue le contrôle politique du principe de subsidiarité, il est aussi important de se pencher sur les perspectives de contrôle juridictionnel initié par ces mêmes parlementaires. Il est vrai que les modalités de contrôle développées par la Cour de justice à ce jour plaident en faveur d'une justiciabilité limitée de la subsidiarité. Pourtant, le fait que les arrêts les plus récents témoignent de l'approfondissement progressif d'un contrôle plus rigoureux, et soient intervenus dans des contentieux animés par des opérateurs économiques, permet finalement de penser que de nouvelles questions pourraient se poser dans l'hypothèse où des chambres parlementaires formeraient un recours, celles-ci étant investies d'une mission d'intérêt général très forte, et constituant les dépositaires d'une légitimité indiscutable. Le succès – encore relatif et inégal – de la phase politique du contrôle, cumulé à un contrôle juridictionnel peu accommodant, ne bride cependant pas la réflexion menée au sein de chaque chambre parlementaire française. Alors que certains membres de l'Assemblée nationale semblent envisager une innovation reposant sur une extension de la conception traditionnelle de la subsidiarité (Section II), les services du Sénat insistent plus classiquement sur la difficulté de former des recours dans un contexte marqué par la classique dissociation entre subsidiarité et proportionnalité (Section I).

Section I. Des revendications tenant au contrôle du principe de proportionnalité

L'idée suivant laquelle la pratique consistant à écarter la proportionnalité dans les modalités du contrôle de la subsidiarité conduit inévitablement à réduire la portée des pouvoirs des parlementaires, ainsi que la perspective d'un contrôle juridictionnel d'origine parlementaire sérieusement considéré, est désormais classique. Cette critique, répandue au sein du Sénat français, peut effectivement apparaître légitime (§ 1), mais ne permet pas pour autant de conclure à l'idée selon laquelle les parlementaires sont des ressorts appropriés pour un contrôle impliquant une certaine immixtion dans le processus législatif européen (§ 2).

§ 1 - Le couplage récurrent entre subsidiarité et proportionnalité, un constat cher au Sénat français

Le Sénat, notamment par la voix de haut-fonctionnaires de ses services administratifs¹⁴⁷, évoque de manière récurrente ce qu'il considère comme une distinction artificielle. Dès lors, il est souvent suggéré que la fin de la dissociation entre subsidiarité et proportionnalité reviendrait à rendre justice au libellé des articles pertinents des traités (A/), et serait plus adapté au vu d'une certaine jurisprudence (B/) dans la perspective d'une utilisation réelle et complète des nouvelles prérogatives reconnues depuis le traité de Lisbonne.

A - La proximité indéniable entre subsidiarité et proportionnalité, un constat induit par des sources textuelles

Que ce soit par le biais d'articles, ou à l'occasion d'entretiens, plusieurs fonctionnaires du Sénat ont pris position en faveur d'une habilitation à contrôler le respect de la proportionnalité au même titre que la subsidiarité. Si des différences, tant historiques que liées au régime juridique de chaque principe, sont indéniables, il n'en reste pas moins que l'analyse des textes révèle une proximité théorique et pratique.

Le principe de proportionnalité est apparu en droit européen bien avant le principe de subsidiarité. Pourtant, depuis que leur présence dans l'ordre juridique européen a été formalisée,

¹⁴⁷ Voir notamment A. Delcamp, op. cit.

il est indiscutable que les traités entretiennent un lien de proximité, un couplage entre ces deux principes. L'architecture des traités, la localisation de chaque principe et la façon dont ils sont articulés constituent les premiers indices d'un lien presque indéfectible entre subsidiarité et proportionnalité. Ainsi, le renforcement des prérogatives des parlements nationaux est clairement énoncé, à titre principal, dans les articles d'un protocole annexé au traité de Lisbonne intitulé *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*. A cet égard, les deux principes ont sans doute une valeur absolue équivalente. Mais, dans une perspective plus relative, se focalisant sur les voies bien « balisées » pour sanctionner leur respect, seul le principe de subsidiarité est clairement encadré ; la formule retenue pour décrire le comportement escompté des institutions au regard de la proportionnalité relevant davantage de l'incantatoire¹⁴⁸.

Ensuite, des ambiguïtés induites par la rédaction des articles pertinents des traités eux-mêmes perdurent. On remarquera que le flou apparu il y a déjà longtemps n'a en rien été dissipé par le traité de Lisbonne, dont on aurait pu attendre, quitte à se cantonner à lecture rigoureuse voire rigide en vertu de laquelle ces principes doivent être distingués, qu'il opère une clarification dans un libellé qui ne peut que susciter l'équivoque voire la controverse. Ainsi l'article 5 al. 1 du TUE énonce que « *les principes de subsidiarité et proportionnalité régissent l'exercice des compétences* ».

Enfin, il convient de rappeler que l'on peut accepter le déclenchement d'une action législative de l'Union européenne sur le principe, mais il apparaît aléatoire de le faire sans avoir connaissance de l'ampleur des mécanismes que la législation projetée emporte. En effet, un projet peut être profondément affecté, voire dénaturé au stade d'aménagements évidemment ultérieurs à l'examen qui a avalisé le principe d'un acte pris au niveau de l'Union¹⁴⁹. L'architecture interne de l'article 5 TUE fait écho à cette éventualité, en explicitant le sens de la subsidiarité¹⁵⁰ avant de définir les

148 Voir surtout l'article 5 du protocole.

149 En ce sens, P. Oliver, « Oliver on free movement of goods in the european Union », Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010, p. 462 : « Subsidiarity determines whether Union action may be taken at all, whereas proportionality determines the nature of measures which may be enacted. Yet, there is a common ground, when it comes to the assessment of the proper intensity of Union legislation. The Court has normally preferred to treat this as implicating the proportionality principle but its readiness to recycle the same material in rejecting an allegation of violation of the subsidiarity principle confirms the artificiality of seeking to make a watertight separation between the two principles »

150 Article 5 al. 3 du TUE.

implications de la proportionnalité¹⁵¹. Des auteurs évoquent les hypothèses dans lesquelles le Conseil et le Parlement européen peuvent adopter en deuxième lecture des amendements affectant la nature d'un acte législatif qui, dans sa première version, n'aura pas suscité d'attention particulière au sein des parlements nationaux.

Il apparaît donc assez clairement que le maintien d'une dissociation entre subsidiarité et proportionnalité entraîne à l'égard des parlementaires nationaux des effets négatifs quant à leur capacité – et sans doute leur volonté de contrôler globalement, effectivement le respect de la subsidiarité, mais c'est surtout à l'endroit du contrôle juridictionnel potentiel que ce travers peut se faire sentir, à tel point que certains développent une critique d'un contrôle qui ne serait que pur formalisme¹⁵².

Par ailleurs, c'est la présentation même du principe de subsidiarité dans le traité qui permettrait de penser qu'une dose de proportionnalité est incluse : « *l'Union intervient si et seulement si, et dans la mesure où¹⁵³ les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres (...)* ». F. Sicard, directeur adjoint des affaires européennes au Sénat, prend acte de ce libellé pour assumer l'idée suivant laquelle il n'est pas forcément légitime de dégager la proportionnalité du champ du contrôle dévolu aux parlements nationaux.

La constatation d'une certaine proximité entre les deux principes ne procède pas uniquement d'une lecture du traité ; ainsi, l'examen attentif de la jurisprudence nous conforte dans l'idée que, alors que les parlementaires français se verront normalement cantonnés à des moyens portant sur la subsidiarité, la Cour semble d'ores et déjà affermir une pratique dans laquelle l'examen préalable de la proportionnalité facilite grandement l'admission du respect du grand principe qui nous intéresse.

151 Article 5 al. 4 du TUE.

152 R. Schütze, « Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism ? », Cambridge Law Review, Vol. 68, N°3 novembre 2009, p. 533 : « The Whether and the How of the specific action are inherently tied together. The principle of subsidiarity will thus ask *whether* the European legislator has *unnecessarily* restricted national autonomy. A subsidiarity analysis that will not question the federal proportionality of a European law is bound to remain an empty formalism. Subsidiarity properly understood *is* federal proportionality ».

153 Souligné par nos soins.

B - La proximité confirmée entre subsidiarité et proportionnalité, un constat conforté par la pratique juridictionnelle

La pratique de la Cour en matière d'application du principe de proportionnalité est difficile à systématiser tant la nature et l'objectif de celui-ci sont encore sujets à débat, ce à quoi s'ajoute la diversité des cas dans lesquels ce principe est appelé à jouer¹⁵⁴. Pour autant, il est possible d'envisager ce principe, et la manière dont la Cour en a fait application, en se concentrant sur les domaines dans lesquels il peut jouer en même temps que la subsidiarité. L'expérience révèle que c'est en matière de marché intérieur, d'harmonisation, que ces deux principes sont fréquemment invoqués dans une même affaire. Dès les origines de l'utilisation du principe de proportionnalité par la Cour, à l'occasion de contentieux portant sur les droits et libertés économiques, la nature politique de ce principe est apparue avec une certaine évidence. S'il est vrai que la proportionnalité en tant que principe général de droit européen constitue un instrument intéressant pour concilier de la manière la plus objective possible des intérêts antagonistes portés par le droit, il n'en reste pas moins que l'appréciation d'un acte au regard de ce principe peut varier suivant que l'on a affaire à un acte des institutions de l'Union ou à un agissement étatique, et qu'il en résulte forcément des effets plus ou moins favorables à l'intégration européenne¹⁵⁵.

En général, un consensus intervient quant à l'étendue du contrôle effectué par la Cour. Les juges vérifient effectivement qu'il n'y a pas eu d'erreur manifeste d'appréciation de la part des institutions auteurs de l'acte en cause, comme en atteste la formulation retenue dans l'arrêt Royaume-Uni contre Conseil de 1998 : « *Le contrôle juridictionnel de l'exercice d'une telle compétence doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'institution concernée n'a pas manifestement dépassé les limites*

154 En ce sens, T. I. Harbo, « The function of the Proportionality principle in the EU law », *European Law Journal*, Vol. 16, mars 2010, p. 172 : « Thus, in the literature on the proportionality principle it is common to suggest that the principle is interpreted differently according to what areas it is utilised in, for example, whether it is utilised in relation to public health, public security and consumer protection, production control measures, common organisation of the market, measures prohibiting or restricting the use of products or substance, etc. ».

Voir aussi, T. Tridimas, « The general principles of EU law », Oxford University Press, 2006, 2ème éd. , pp. 105 s.

155 En ce sens, voir : CJCE, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft c/ Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide*, Rec. 1125. En l'espèce, la Cour opère un examen moins rigoureux que ce que prônait la juridiction allemande, et stime que la mesure communautaire n'est pas contraire au principe de proportionnalité, confirmant de fait la marge de manœuvre des institutions des Communautés au détriment de la liberté d'action de l'Etat-membre. Noté par T. I. Harbo. Ibid.

de son pouvoir d'appréciation »¹⁵⁶. Toutefois, il est bon de préciser que, derrière un apparent contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, la Cour pousse relativement loin son contrôle en prenant connaissance d'une somme substantielle d'informations et en forgeant un test de proportionnalité¹⁵⁷.

Concernant plus précisément la technique de contrôle mise en pratique par les juges de la CJUE, les deux derniers arrêts souvent cités en matière de subsidiarité sont assez symptomatiques de cette tendance consistant à s'appuyer sur la conformité d'un acte à la proportionnalité pour apprécier plus succinctement et postérieurement le respect du principe de subsidiarité. Ainsi, dans l'affaire *Alliance for Natural Health*,¹⁵⁸, l'examen de la conformité de l'acte litigieux est accompli après que la Cour a apprécié de la pertinence de la base juridique. On peut d'ailleurs remarquer que la Cour vide de sa substance le moyen tiré d'une prétendue inobservation du principe de proportionnalité, alors même que l'avocat général Geelhoed avait relevé un certain nombre d'éléments mis en place par le règlementation communautaire peu respectueux des droits procéduraux des opérateurs économiques qui requériraient l'adjonction sur la liste positive des compléments alimentaires autorisés à être exportés dans le marché intérieur un nutriment pour le commerce duquel il tirent profit. Or, dans leur arrêt, les juges ont évacué les problèmes soulevés par l'avocat général en traitant des questions tenant aux droits procéduraux des opérateurs dans leur partie dédiée à l'application des articles du traité CE sur la libre circulation des marchandises. Après un examen finalement assez lâche de la proportionnalité, les juges s'appuient sur celle-ci pour constater que la réglementation du Conseil et du Parlement européen est bien conforme au principe de subsidiarité. Dans l'affaire *Vodafone*¹⁵⁹, la distinction entre proportionnalité et subsidiarité est encore plus évidente dans la structure de l'arrêt. Par contre, on ne peut s'empêcher de visualiser un lien entre les deux principes pour admettre la légalité du règlement. Alors que les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro¹⁶⁰ insistent dans un premier temps sur la conformité du règlement sur l'itinérance au principe de subsidiarité, au terme de développements relativement complets¹⁶¹, avant de dégager le principe d'une conformité

156 CJCE, 12 novembre 1996n aff. C-84/94, op. cit., pt. 58.

157 CJCE, 12 juillet 2001, aff. C-189/01, Jippes, Rec. CJCE, 2001, I, p. 5689. Voir également l'affaire *Vodafone* de 2010, op. cit., note 50.

158 op. cit., note 49.

159 op. cit., note 50.

160 Conclusions présentées dans l'affaire C-58/08, le 1er octobre 2009.

161 Ibid., pts 27 à 36 des conclusions.

au principe de proportionnalité¹⁶², les juges, dans leur arrêt du 8 juin 2010 ont préféré contrôler le respect de la proportionnalité avant d'examiner la question de la subsidiarité. On notera que la Cour considère que la subsidiarité n'est pas violée par le législateur européen dans la mesure où une approche globale, fondée sur une réglementation des tarifs de gros et de détail, était justifiée¹⁶³; or, dans les conclusions de l'avocat général, la question de la pertinence de réglementer les tarifs de détail – constituant une intrusion importante dans le champ de liberté des opérateurs économiques – était à juste titre appréhendée au titre de la proportionnalité¹⁶⁴, et pas comme critère d'appréciation de la subsidiarité.

On constate dès lors que subsidiarité et proportionnalité présentent des liens indiscutables sur lesquels s'appuient notamment les juges pour évaluer les actes législatifs européens. De ce fait, la circonstance que les chambres parlementaires – les assemblées françaises y incluses – ne sont apparemment autorisées à former un recours qu'au titre de la subsidiarité nous amène à tempérer l'ampleur des changements induits par le traité de Lisbonne, à moins que la Cour, face à la qualité particulière de requérants aussi symboliques, ne s'engage dans une logique reposant sur une égale considération envers chacun des deux principes étudiés. Malheureusement, des membres éminents de la CJUE semblent avoir déjà pris parti sur la question, et ce au moins indirectement, de telle sorte qu'il est difficile d'entrevoir une réception favorable des revendications qui mûrissent entre autres au Sénat.

§ 2 - Le maintien d'obstacles à l'accueil favorable des prétentions du Sénat français

La CJUE a développé avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et donc avant que les parlements nationaux n'acquière un statut de premier plan, sa technique d'aplanir les difficultés d'application de la subsidiarité en se penchant au préalable sur le bienfondé de la base juridique et sur l'examen de la proportionnalité. Il paraît très aléatoire de compter sur un retour en arrière des juges, si bien que les précautions de la Cour laissent peu de place à un volontarisme futur d'assemblées parlementaires comme le Sénat française (A/), ce à quoi s'ajoute une interrogation constante, relative à la légitimité de parlementaires nationaux (B/) pour veiller au respect d'un

162 Ibid., pts 37 à 44 des conclusions.

163 CJCE, 8 juin 2010, Vodafone, op. cit., pt. 77.

164 Pts 38 et suivants des conclusions de M. l'avocat général Poiares Maduro.

principe – la proportionnalité – dont le contrôle confine à l'immixtion dans l'exercice de leur pouvoir par les institutions européennes.

A - L'examen préalable du principe de proportionnalité, précaution d'une Cour de justice évitant le maniement sensible de la subsidiarité

Au-delà d'un maniement plus aisé de la proportionnalité, le recours au traitement préalable de la base juridique constitue une source de désamorçage des difficultés inhérentes au contrôle juridictionnel de la subsidiarité. Certes, le contrôle de la base juridique emporte l'existence de points délicats tant la détermination de la base appropriée peut impliquer des jugements de valeur, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier l'objectif principal d'une réglementation. Malgré ces complications récurrentes, les juges sont parvenus à établir une grille d'analyse bien affirmée qui leur permet de trancher de manière assez prévisible. Il apparaît donc normal que la CJUE opte pour un contrôle centré sur les questions de base juridique, surtout dans les cas où les griefs tirés de la subsidiarité accompagnent un recours formé contre une mesure d'harmonisation adoptée en vertu des nouveaux articles 94 et 95 TFUE.

En outre, il y a une préférence de la Cour pour le principe de proportionnalité¹⁶⁵. C'est sans doute lié au fait qu'il y a une dimension politique inhérente au principe de subsidiarité. Pourtant, l'usage, ou la compréhension de ce dernier semble progressivement se perfectionner, se techniciser voire s'objectiver grâce au recours à la science économique, soucieuse de servir une allocation optimale de l'exercice de compétences données dans l'Union européenne¹⁶⁶. Ce mouvement de développement de l'appréhension de la subsidiarité au sein de l'UE ne se traduit pas pour autant par une sortie du principe du champ politique¹⁶⁷. Toujours est-il qu'il semble bien

165 V. Skouris, « The role of the principle of subsidiarity in the case law of the European Court of Justice », Austrian presidency, European conference on Subsidiarity, St Pölten, 19 avril 2004 ; disponible sur internet : <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=vMMbNbqXFWWh5gppsgMCTqbWCsJW1kG2TRjZhhyJ1DjkDTWJyFW!-79809760?docId=307175&cardId=307175>, dernière consultation le 24 mai 2011.

Voir également : C.W.A. Timmermans, « The basic principles – the principle of subsidiarity », in P.J.G. Kapteyn, A.M. McDonnell, K.J.M. Mortelmans, C.W.A. Timmermans, « The law of the European Union and the European communities », Kluwer Law International, 4ème éd., 2008, p. 141.

166 J. F. Jamet, « The optimal assignment of prerogatives to different levels of government in the EU », *Journal of common market studies*, 2001, Vol. 49, N°3, pp. 563-584

167 J. Pelkmans, « Subsidiarity between law and economics », *Research Papers in Law*, 1/2005, Collège d'Europe de Bruges, 2005. Voir particulièrement : « Economists are not deterred by the dictum that such decisions about subsidiarity are fundamentally political. Their motivation is rather to underpin the analysis underlying such political decisions with functional reasoning, attempting to demonstrate what might be the best among alternative arrangements in terms of overall economic welfare of the Union, taking explicitly into account the

que l'on dispose désormais des moyens théoriques de s'extraire du cas de figure décrit au moment du Traité de Maastricht par ceux qui estimaient que la répartition des tâches entre l'Union et les Etats membres doit s'opérer par un processus politique, à rebours de l'insertion dans les traités d'un principe prétendument juridique¹⁶⁸.

Dès lors, il semble possible de s'approprier le principe de subsidiarité comme la Cour est parvenue à développer la dimension contentieuse du principe de proportionnalité. Cependant, la timidité dont font preuve les juges nous conforte dans l'idée que la facette objective de la subsidiarité est ignorée au profit la confiance placée envers la phase de contrôle politique préalable. Pourtant, si le mécanisme d'alerte précoce apparaît pertinent en ce qu'il permet d'impliquer davantage les représentants légitimes d'intérêts catégoriels susceptibles d'être perturbés par une mesure d'harmonisation, il reste marqué par une brièveté indiscutable, ce qui empêche sans doute les parlementaires de visualiser l'ensemble des effets liés à la mesure envisagée.

A cet égard, si le contentieux reste un moyen extrême vers lequel on préfère s'abstenir de se diriger, la phase juridictionnelle constitue également un moyen privilégié pour apprécier de la pertinence d'une action prônée au niveau de l'échelon européen. Cela représente en effet l'ultime opportunité pour l'ensemble des parties prenantes de faire valoir le sérieux d'études portant non seulement sur les coûts induits par la mesure envisagée, mais aussi sur les effets vraiment bénéfiques d'une action du législateur européen. Cet aspect de l'analyse ne doit pas être négligé en ce sens, si l'on se cantonne à la phase de contrôle politique, la seule analyse prétendument complète contribuant à évaluer le degré d'efficacité d'un acte européen par rapport à l'objectif fixé est fournie par le Comité d'analyse d'impact travaillant conjointement avec la Commission européenne.

diversity of preferences in the Union ». P. 8-9

168 R. Dehousse, « Does subsidiarity really matter ? », Florence, European University Institute, EUI Working Papers, N°92/32, 1992. L'auteur énonce que le principe de subsidiarité n'aura qu'un effet limité d'un point de vue juridique, et insiste sur la nécessité de passer par la voie politique plutôt que par l'option juridictionnelle pour parvenir à une répartition dans l'exercice de compétences partagées entre plusieurs niveaux de détention du pouvoir. Voir particulièrement pp. 21-28.

Or, les études accomplies sont focalisées sur les seuls coûts engendrés par la mesure envisagée, comme pour apprécier du degré d'acceptabilité aux yeux des observateurs, et non pas sur les coûts et les avantages, bref sur l'ensemble des éléments susceptibles de diriger les décideurs vers une répartition optimale des tâches dans l'exercice des compétences partagées. Outre ce défaut dicté par les cadences de la législation européenne, une incohérence potentielle réside dans le fait que finalement, si le contrôle de la subsidiarité qui s'effectuera sur recours émanant d'un Parlement reste aussi ténu, on aboutira presque *de facto* à une situation où les veilleurs officiels de la subsidiarité, à savoir les parlementaires, seront privés d'un véritable pouvoir de contrôle.

On ne peut écarter cette dernière hypothèse dans la mesure où, comme cela a déjà été mentionné, le but à moitié avoué de la reconnaissance d'un statut aux parlements nationaux au regard de la subsidiarité, est sans doute davantage d'amener ceux-ci à intervenir plus directement dans les affaires publiques européennes que de préparer le terrain à un nouveau travail de fond, rigoureux, qui dessinerait plus précisément les contours de ce grand principe.

On ne peut non plus s'abstraire de l'idée suivant laquelle la Cour se gardera de dynamiser le contrôle du principe de subsidiarité en lui-même. Pourtant, les juges pourraient avoir intérêt à oeuvrer dans ce sens, tant un maniement scrupuleux, presque scientifique et donc acceptable, de la subsidiarité accrédirait la stature constitutionnelle de la CJUE. En outre, aller dans le sens d'un usage raisonnable de ce principe généraliserait une répartition des missions obéissant à une logique fédérale, consoliderait l'idée d'une Union européenne conforme à la théorie de la Fédération. D'ailleurs, des arrêts constructifs de la Cour en ce sens, en apportant des éléments indirects de qualification de l'Union, pourraient jouer au même titre que certains passages clefs de décisions ayant émané de Cours constitutionnelles nationales¹⁶⁹. Mais, en l'état actuel du droit, et des prises de position de certaines personnes parmi les plus autorisées, il y a tout lieu de penser que c'est la plus grande prudence qui l'emportera.

En conséquence, nous saisissons qu'à défaut d'un contrôle approfondi de la conformité d'un acte au principe de subsidiarité, les prétentions du Sénat français - portant sur la jonction escomptée

¹⁶⁹ En ce sens, voir C. Blumann et L. Dubouis, *op. cit.*, p. 85 : les auteurs, en s'appuyant sur le droit positif, citent l'arrêt du Bundesverfassungsgericht relative au traité de Lisbonne. Par ailleurs, les auteurs estiment que la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel française, confirmant le caractère permanent de l'intégration européenne, corroborerait la thèse de l'organisation supranationale.

entre ledit principe et la proportionnalité - est compréhensible. Mais, si dans l'absolu la dissociation officiellement maintenue entre ces deux principes appelle quelques critiques, les chambres parlementaires seraient-elles pour autant les organes les mieux placés pour assumer un tel contrôle s'étendant jusqu'à la conformité à la proportionnalité ?

B - La nécessaire marge de manœuvre des institutions européennes, un impératif induisant un encadrement des parlements nationaux

Si la séparation de la proportionnalité et de la subsidiarité amenuise les chances de voir un contrôle juridictionnel du second de ces principes initié par le Parlement français, il ne serait sans doute pas approprié de conférer une nouvelle compétence aux parlementaires au titre de la proportionnalité. En effet, la Cour privilégie et approfondit l'examen de cette dernière. Mais, cette stratégie ne vise pas pour autant à interférer dans l'exercice du pouvoir législatif européen. A cet égard, un parlement national est sans doute un acteur pertinent pour contrôler le déclenchement d'une action au niveau de l'Union, mais pas pour surveiller l'exercice ultérieur de la compétence en cause. En conséquence, si les chambres parlementaires françaises veulent se ménager une possibilité d'action contentieuse effective, il y a fort à parier pour qu'une logique de compromis avec le gouvernement s'impose.

1- L'objectif de préservation de la compétence du législateur européen

L'arrêt *Vodafone*¹⁷⁰, est relativement clair en ce qu'il dénote la volonté de la Cour de préciser les modalités d'un contrôle de proportionnalité. En même temps, il est précisé que cet examen ne doit pas faire oublier que *la Cour a reconnu au législateur communautaire, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale, et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Ainsi, il ne s'agit pas de savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible, seul le caractère manifestement inapproprié de celle-ci par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre pouvant affecter la légalité de cette mesure*¹⁷¹. Ce paragraphe

170 CJCE, 8 juin 2010, op. cit.

171 Ibid. pt. 52.

réitère un principe déjà acquis antérieurement¹⁷², et manifeste une volonté constante de respecter les choix du législateur européen. Dans ces conditions, les parlementaires nationaux, qui ne disposent pas d'une légitimité autre que celle les autorisant à veiller à ce que les actes pris dans des domaines de compétences partagées le soient au bon échelon, ne sont certainement pas des organes crédibles, ou à tout le moins les plus appropriés, pour défier les modalités d'exercice d'une compétence une fois que le principe d'une action de l'Union a été acquis.

2- Une dissociation artificielle entre subsidiarité et proportionnalité, ou la nécessité future de compromis entre le Sénat et le Gouvernement

Il est donc raisonnable d'écarter l'idée d'une plausible intervention du Parlement français au titre du contrôle de la proportionnalité. Pourtant, comme nous l'avons vu, un recours fondé sur la subsidiarité, mais dépourvu de moyen portant sur la proportionnalité, risquerait de se heurter à un jugement contreproductif. Dans ces conditions, même si la force symbolique attachée à une assemblée parlementaire devrait être un facteur de rigueur accrue du côté des juges de la CJUE¹⁷³, la constance de la pratique d'une Cour de justice peu encline à traiter de la subsidiarité, devrait amener, dans l'hypothèse d'un recours juridictionnel, le parlement français à solliciter la coopération du gouvernement, ce dernier demeurant l'organe représentant de manière générale l'Etat français. En effet, un Etat membre peut former un recours contre un acte législatif de l'Union en raison d'une violation alléguée du principe de proportionnalité.

En conséquence, cette tentative d'analyse prospective nous conduit à estimer que le nouveau droit pour le Parlement français de faire un recours fondé sur la subsidiarité devra être modulé concrètement, suivant les hypothèses contentieuses se révélant. En tout cas, il apparaît assez logiquement que la formulation retenue dans la Constitution française et dans les règlements intérieurs des assemblées, explicitement favorable aux parlementaires, cache une réalité de la pratique juridictionnelle de la Cour, et un certain pragmatisme dont est empreinte l'élaboration de la conduite française en matière européenne. Il y a donc lieu de minorer l'idée d'un Parlement

172 CJCE, 12 juillet 2001, Jippes, op. cit.

173 En ce sens, P. Bosse, administrateur à l'Assemblée nationale, lors d'un entretien du 6 avril 2011.

français complètement indépendant du Gouvernement dans la mise en œuvre future de l'article 8 du protocole sur l'application de la subsidiarité.

Un élément peut par ailleurs contribuer à négliger l'aspect juridictionnel éventuel du contrôle de principe par le Parlement français : si l'on admet que la coopération du Gouvernement va être nécessaire, on peut légitimement s'interroger sur la manière d'agir de ce dernier. En effet, le gouvernement, à travers les ministres participant au Conseil de l'Union, a pris part à l'élaboration de l'acte législatif en cause. Il se peut que l'acte ait été adopté à la majorité qualifiée alors que le ministre français compétent s'y opposait, auquel cas l'hypothèse d'un recours postérieur ne devrait pas poser de problème. En revanche, dans les cas où le gouvernement a indirectement avalisé l'acte législatif au sein du Conseil, et qu'une assemblée s'y oppose ensuite, solliciter l'appui du gouvernement pour donner le plus de chances au recours juridictionnel d'aboutir serait paradoxal. Comme on l'a vu, le caractère ténu du contrôle de la Cour opéré sur la seule subsidiarité minore de fait la force intrinsèque de la nouvelle prérogative parlementaire, et peut générer à plus ou moins long terme la mise en place pratique de « mandats » implicites du Parlement envers le Gouvernement. Cette dernière solution apparaîtrait comme la seule solution pour préserver l'effet utile des innovations apportées par le traité de Lisbonne, dans le contexte probable d'une retenue des juges. Dès lors, il serait intéressant d'observer la manière de composer d'un Gouvernement voué à devoir affronter une « schizophrénie » potentielle, du fait d'un certain dédoublement fonctionnel inhérent à sa participation aux affaires européennes.

Toujours est-il que l'on peut presque sûrement annoncer que la concrétisation d'un droit de recours juridictionnel aux mains des parlementaires ne sera pas aussi automatique et aisée que ce que la rédaction des articles de la Constitution française et des règlements d'assemblée laisse penser, sous réserve que la Cour continue de se ranger derrière sa traditionnelle prudence dans le contrôle qu'elle effectue.

Cependant, cette analyse des nouvelles possibilités du Parlement français en matière de contrôle juridictionnel de la subsidiarité, essentiellement centrée sur d'éventuels recours visant l'annulation d'actes de l'Union, ne rend pas complètement compte de l'ensemble des potentialités que l'on peut tenter de visualiser. Ainsi, la subsidiarité peut se percevoir sous un angle positif,

permettant de penser une répartition des compétences presque systématiquement profitable à l'Union. Pareille conception, extensive, du principe qui incarnerait une fonction ascendante, développe des sensibilités, principalement à l'Assemblée nationale, où l'idée d'un usage de la subsidiarité dans ce sens ne semble pas écartée.

Section II. Des aspirations induisant une redéfinition globale du principe de subsidiarité

La consécration de prérogatives potentiellement contraignantes aux assemblées françaises devrait conforter certaines revendications, notamment au regard du principe de proportionnalité. Mais, la perspective revivifiée d'un contrôle juridictionnel de la subsidiarité ne doit pas éluder une vision plus nuancée, ouverte de ce principe. Si l'attention traditionnellement portée envers la proportionnalité dénote une appréhension négative de la subsidiarité, visant une fonction de répartition descendante des compétences, il reste que ce même principe peut se concevoir dans une logique plus constructive, et plus uniquement dans l'optique d'une limitation des mesures prises au niveau de l'Union par les Etats membres. Est-il vraiment envisageable d'user de la subsidiarité pour accroître le champ d'action de l'Union ? Si l'on ne peut en aucun cas disqualifier d'office cette thèse (§ 1), il est tout de même possible d'en minorer la portée en mettant en évidence son caractère inadapté par rapport à l'état du droit positif et à la réalité de relations politiques nouées entre le Parlement français et des assemblées étrangères plutôt hostiles à l'extension du domaine d'intervention directe des institutions européennes (§ 2).

§ 1 - La volonté d'adapter le principe de subsidiarité aux sensibilités « europhiles » des parlementaires

L'action par voie de recours juridictionnel serait donc envisageable pour solliciter une intensité plus forte d'un acte adopté au niveau de l'Union, ou bien pour manifester un désaccord face à la retenue de l'exercice de compétences dans le champ d'action des Etats-membres. Cette idée serait en tout cas à l'étude à l'Assemblée nationale¹⁷⁴. Pareille vision de la subsidiarité ne constitue en rien une hérésie, tant le potentiel théorique du principe est riche et presque malléable.

¹⁷⁴ En ce sens, entretien avec P. Bosse, op. cit.

A - La subsidiarité en tant que frein à l'intégration, une conception rigide et incomplète du principe

L'étude présentée permet d'entrevoir une conception le plus souvent minimaliste de la subsidiarité, cette dernière servant avant tout à brider un interventionnisme des institutions européennes souvent considéré négativement. Une vision aussi traditionnelle et rigide peut assez naturellement s'expliquer par des raisons historiques : au moment de la préparation du traité de Maastricht, lequel allait notamment emporter la création d'une Union économique et monétaire, des craintes se sont manifestées à l'idée de voir se confirmer les marques de fédéralisme inhérentes à ce qui allait devenir l'Union européenne. Suivant cette logique, si aucun consensus absolu n'est survenu autour de la nature intrinsèque de la subsidiarité dans l'ordre juridique de l'Union, l'insertion du principe dans les traités aurait constitué « *une nouvelle ruse pour éviter le débat* »¹⁷⁵ sur la finalité fédérale ou non de l'Union, et pour rassurer au moins temporairement les Etats membres.

En France, la pratique du Sénat, concentrée *de facto* sur la phase politique du contrôle témoigne d'une telle vision empreinte d'une certaine défiance. On ne doit pas en déduire une hostilité constante, mais davantage une exigence tenant à la nécessaire démonstration par les institutions de la pertinence de les laisser agir.

Cependant, on peut légitimement s'interroger : est-ce que cette conception ne constitue pas un appauvrissement conceptuel et un manque de réalisme face à d'autres évolutions notables transcrites dans le droit positif par le traité de Lisbonne ? Ainsi, l'initiative citoyenne, qui permet d'en demander davantage à l'UE sur une problématique particulière¹⁷⁶, témoigne quelque part d'une subsidiarité à dominante ascendante. Il est par ailleurs intéressant de rappeler que le principe de subsidiarité a déjà été explicitement présenté comme un principe « dynamique »¹⁷⁷.

175 N. Levrat, « L'intégration à la lumière de la subsidiarité. Ou pourquoi l'Union européenne ne devient pas les Etats-Unis d'Europe », in F. Esposito et N. Levrat (dir.), « Europe : de l'intégration à la Fédération », p. 41.

176 Voir l'article 24 TFUE, et, concernant les modalités de mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne, le règlement 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne.

177 En ce sens, voir la conception retenue dans la protocole sur la subsidiarité annexé au traité d'Amsterdam. Voir également l'analyse développée par E. Bernard, *op. cit.*, p. 97 : « De plus, ce dynamisme permet une variabilité des solutions en fonction des évolutions de la construction communautaire et du degré d'intégration des Etats-membres au sein de l'Union européenne ».

Cette question de la dimension à retenir de la subsidiarité, uniquement descendante ou alternativement descendante et ascendante, a été abordée et même débattue au sein du Sénat¹⁷⁸. D'ailleurs, M. Pierre Fauchon, en 1996, s'est exprimé en des termes témoignant d'une ouverture indéniable, soulignant que *le principe de subsidiarité a non seulement un versant négatif, mais aussi, en se plaçant sur un terrain politique, un versant positif justifiant le développement des compétences communautaires*¹⁷⁹. Mais, c'est une option plus classique qui semble finalement avoir emporté l'adhésion de la majorité des sénateurs concernés dans les années 1990, C. de La Malène rappelant pour eux que *la subsidiarité est fondamentalement une orientation politique, qui donne la priorité, la compétence de droit commun, aux Etats membres. Ceux-ci doivent être présumés compétents*¹⁸⁰. La pratique récente du contrôle politique effectué par les services du Sénat et les sénateurs eux-mêmes corrobore cette acception, tant la vigilance manifestée est élevée.

A rebours de cette constance teintée d'une lecture traditionnelle du grand principe, l'Assemblée nationale accomplit un contrôle plus relâché. Pour remédier à un intérêt assez inégal que les députés peuvent porter à l'endroit de la subsidiarité, l'idée d'un « contrôle constructif » semble germer. S'il est impossible de systématiser les incidences que pourrait emporter la concrétisation d'une conception aussi ouverte sur le plan du contrôle politique, il est intéressant d'envisager l'intérêt de cette thèse sur le plan d'un éventuel contrôle juridictionnel.

B - Un usage plus intégratif de la subsidiarité, une innovation envisagée à l'Assemblée nationale

Sans préjuger de la « faisabilité » du projet que l'on murmure dans les couloirs de l'Assemblée nationale, il convient de s'intéresser aux apports potentiels de l'aboutissement éventuel de la réflexion que le président Lequiller entend poursuivre.

178 En ce sens, voir notamment un débat de la délégation des affaires européennes du Sénat du 23 octobre 1996, cité par C. de La Malène, *op. cit.*, pp 111-115.

179 *Ibid.*, propos rapportés, p. 114.

180 *Ibid.*, propos rapportés, p. 112.

Sur le principe, l'idée est intéressante en ce qu'elle autorise à penser que la subsidiarité permettrait de constituer un levier favorable à une ampleur plus importante de certaines mesures des institutions de l'Union. Concrètement, un maniement aussi volontariste du principe pourrait amener le parlement à peser dans des débats dans lesquels c'est ordinairement le gouvernement qui a la haute main sur les négociations. A titre d'illustration, la récente position du gouvernement français pour une diminution des crédits accordés à la politique de cohésion¹⁸¹ ne pourrait-elle pas être discutée sur le plan de la subsidiarité, dans la mesure où elle mène de fait à une réduction du nombre d'actions menées ou dirigées par les institutions de l'Union. A cet égard, une redéfinition de la subsidiarité, projet pour le moment essentiellement animé à l'Assemblée nationale, serait pourtant à même de relayer des prétentions de sénateurs revendiquant l'allocation de sommes supplémentaires au titre de la politique régionale¹⁸² par la voie d'une résolution européenne adoptée le 17 mai 2011, cette dernière risquant bien de rester pure lettre d'intention. Au moins, les moyens conférés au parlement sur le fondement de la subsidiarité, présentent l'avantage certain d'être potentiellement contraignants, et d'être dotés d'une charge symbolique notable, aussi aléatoires soient-ils quant au résultat de leur usage.

Toutefois, il semble encore impossible de visualiser l'ensemble des effets politiques que pourrait induire une telle innovation, ou ouverture conceptuelle. Par contre, il devrait être permis de réfléchir sur ses implications dans la perspective d'un contrôle juridictionnel. Si le raisonnement ainsi entrepris procède encore de la spéculation, il reste qu'une piste mérite d'être mentionnée. Ainsi, si la Cour devait connaître d'une requête fondée sur la subsidiarité, émanant d'une chambre telle que l'assemblée nationale au motif que l'acte critiqué ne serait pas suffisamment approfondi, précis pour pallier à l'inefficacité de l'action menée par les Etats séparément, les juges ne seraient-ils pas amenés à développer une analyse propre, plus rigoureuse du principe ? Les interrogations qui s'imposent ne peuvent évidemment pas trouver de réponse pour le moment.

Mais, nous ne pouvons nous empêcher de penser que, si des députés formaient un recours uniquement articulé autour de la subsidiarité, l'enjeu ne remettant en cause ni le principe de

181 Pour un bref compte-rendu, se rendre sur le site: www.euractiv.fr, rubrique collectivités locales, voir particulièrement les dossiers sur la politique régionale.

182 En ce sens, voir: <http://www.euractiv.fr/senat-veut-argent-europeen-regions-francaises-article> .

l'exercice de la compétence par l'Union ni les modalités d'exercice, mais plus simplement le champ d'action couvert par la mesure dans un domaine de compétences partagées, les juges seraient obligés de faire un choix politique crucial: ou bien considérer qu'il s'agit là de questions tenant à la proportionnalité, et risquer de heurter les tenants du parlementarisme et d'un certain idéal démocratique, ou bien traiter la question de la subsidiarité sans avoir la possibilité d'évacuer d'éventuels aspects problématiques ou sensibles par le traitement préalable de la base juridique et de la proportionnalité. Bien sûr, la viabilité de cette piste de réflexion doit être tempérée dans la mesure où il existe des moyens pratiques de réduire à néant les chances des parlementaires d'agir dans ces hypothèses. Prévoir une action globale et ambitieuse de l'Union, satisfaisant les parlementaires français, est tout à fait envisageable, alors qu'un arrangement plus réducteur resterait possible au stade de la phase d'exécution, notamment par la voie de la Comitologie sur laquelle les élus français sont dépourvus de moyens d'action.

Enfin, s'il est encore trop tôt pour prendre conscience d'un projet théorique qui semble n'en être encore qu'au stade de la réflexion, il reste que les effets que l'on peut deviner soulèveraient de très intéressantes questions sur le plan du droit institutionnel, ainsi qu'en ce qui concerne la pratique de la CJUE. Pour autant, il apparaît primordial d'examiner les éléments qui font douter de la concrétisation d'un recours au contrôle juridictionnel favorable à l'intégration, tant le droit positif et certaines réalités politiques contemporaines s'y opposent avec plus ou moins d'évidence.

§ 2 - Une volonté peu concrétisable

Au regard du droit positif, un recours fondé sur la subsidiarité pour solliciter une action plus ambitieuse de l'Union semble assez peu adapté (A/). Par ailleurs, si cette vision plus intégrative de la subsidiarité ne constitue certainement pas une hérésie théorique, elle semble difficilement universalisable, ce qui compromet ses chances de transcription dans la vie politique européenne (B/).

A - Un projet peu adapté aux voies de droit ouvertes au contrôle du principe de subsidiarité

Dans cette perspective nouvelle d'un usage contentieux de la subsidiarité évoquée à l'Assemblée nationale, se pose évidemment la question des voies de droit qui seraient appropriées. Mais, préalablement, un tel recours serait-il conforme à la définition de la subsidiarité retenue dans le traité ? A cette question, il convient sans doute de répondre *a priori* par la négative. En effet, l'article 5 TUE opte pour une formulation suggérant la retenue de principe des institutions de l'Union, ces dernières n'agissant que *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres*. Outre la volonté de conférer à l'Union une capacité d'agir résiduelle qui transparait dans ces lignes, on notera que c'est par rapport aux *objectifs* d'une *action envisagée* et non aux *objectifs* d'une *politique* considérée que la répartition des tâches doit s'effectuer. Ces termes induisent une appréciation nettement moins flexible, plus rigide que celle qu'il est possible de défendre, par exemple, pour ce qui est du pouvoir d'adaptation mentionné à l'article 352 TFUE¹⁸³. Le libellé de l'article 5 TUE révèle donc une acception limitative de la subsidiarité, laquelle devant sans doute jouer dans un sens « descendant », et qui s'accorde assez mal avec l'innovation envisagée notamment à l'Assemblée nationale française. Même la thèse du standard juridique¹⁸⁴, si elle permet de justifier une souplesse et une évolution futures du statut contentieux de la subsidiarité conçue classiquement¹⁸⁵, n'autorise sans doute pas une modification aussi substantielle de l'esprit de la notion, esprit qui semble être le seul parti pris explicitement dévoilé par le constituant dans la rédaction du traité.

Ensuite, les voies de droit classiques ne semblent pas « taillées » pour permettre de relayer pareille conception positive du principe de subsidiarité.

Concernant le recours en annulation, il demeure la voie désignée dans le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Pour autant, peut-on se permettre d'imaginer, eu égard à la difficulté traditionnelle d'établir l'opportunité d'une action de l'Union, que la CJUE conduirait un examen menant à l'annulation d'un acte au motif qu'il n'irait

183 En effet, les conditions de mise en œuvre de cette « clause de flexibilité » emporte la nécessité d'établir qu'une action est nécessaire *dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités*.

184 E. Bernard, op. cit.

185 Thèse à laquelle nous ne souscrivons pas entièrement. cf. supra.

pas assez loin aux yeux de parlementaires éminemment favorables à l'intégration européenne ? Cette éventualité reste on ne peut plus sujette au scepticisme.

Le recours en carence constitue une voie de droit pour le contrôle de la subsidiarité que plusieurs auteurs n'écartent pas¹⁸⁶. Toutefois, si l'usage du recours en carence aux fins de contrôle est ouvert aux requérants généraux tels que les Etats-membres, peut-on se permettre d'aligner cette option sur la situation des parlements nationaux ? La lecture du protocole n°2 annexé au traité de Lisbonne inspire la plus grande prudence. Le choix en faveur du recours en annulation est explicité par le renvoi à l'article 263 TFUE. Dès lors, l'absence de mention de l'article 265 TFUE peut logiquement être interprétée comme une exclusion de la possibilité pour les parlementaires d'agir contre une abstention ou un défaut d'action sur le fondement de cette disposition des traités. En même temps, la Cour a déjà, dans d'autres contextes, « légitimé » l'action de certains organes alors que le traité n'allait pas officiellement dans ce sens¹⁸⁷. De plus, recours en carence et recours en annulation sont deux voies très proches. Mais, concrètement, former un recours en carence au motif qu'une mesure donnée serait préparée ou accomplie au niveau des Etats membres alors que le cadre d'action prétendument le plus efficace serait l'Union, ne semble pas conforme à la finalité de l'action en carence, cette dernière visant à « *sanctionner l'inertie du pouvoir communautaire* »¹⁸⁸. Or, dans les hypothèses envisagées, l'inertie, ou l'abstention illégale, dans un domaine de compétence partagée ne serait identifiée qu'en cas d'absence de mesure satisfaisant à certains objectifs, et ce tant au niveau de l'Union qu'au niveau des Etats membres. La subsidiarité, si elle est examinée et aboutit à laisser les Etats agir, signifie qu'il y a bien une action. Dans ces conditions, il apparaît risqué d'énoncer que le recours en carence constituerait un terrain propice au prolongement contentieux des idées se développant entre autres chez certains députés. La subsidiarité commande seulement le déclenchement d'une action européenne ; sans accomplissement préalable d'un test positif au regard de la subsidiarité, il n'y a pas lieu de requérir une action par la voie du recours en carence.

En outre, des considérations politiques annihilent de fait la possibilité de voir ce type de prétention favorablement accueillie en droit de l'Union européenne, d'où une tendance

186 C. Blumann, L. Dubouis, op. cit., p. 456 : « Les recours en annulation ou en carence devraient se trouver en première ligne ».

187 Voir, par exemple, CJCE, affaire dite « de Tchernobyl », op. cit.

188 C. Blumann, L. Dubouis, op. cit., p. 661.

indiscutable des observateurs à minorer l'importance d'un contrôle juridictionnel renouvelé.

B - Un projet encore peu lisible, insusceptible d'être relayé à l'étranger

Une première difficulté réside dans le fait que ce projet demeure peu lisible. Quelle est la volonté ultime des membres de l'Assemblée nationale qui avancent cette piste de réflexion ? Certes, une intégration européenne facilitée par l'accroissement escompté des domaines d'action de l'Union serait une conséquence directe et louable. En même temps, un contrôle de subsidiarité faisant sortir du champ d'intervention des Etats membres un certain nombre de mesures conduirait *de facto* à un dessaisissement favorable au gouvernement agissant ensuite au sein du Conseil. Ce type de position semble peu compatible avec les responsabilités qui incombent aux parlementaires en droit interne, ces derniers devant contrôler l'action du gouvernement.

Par ailleurs, oeuvrer indirectement dans le sens d'un accroissement des compétences du gouvernement par le biais du Conseil apparaît peu compatible avec la pratique développée dans d'autres Etats membres de l'Union, tels que la Finlande, la Suède, l'Estonie, dans lesquels c'est parfois une logique de mandat donné par les parlementaires au gouvernement qui l'emporte, conformément aux constitutions nationales. D'ailleurs, ce point permet de soulever le principal défaut concret de l'idée que certains élus français souhaiteraient mettre en pratique : son faible potentiel d'universalisation.

Ainsi, retenir une conception plus positive de la subsidiarité risquerait d'entraîner une passe d'armes avec des parlements d'autres Etats membres. En effet, la vision traditionnelle d'une subsidiarité comme ressort entre les mains d'élus pouvant contrôler un mouvement parfois perçu comme une fuite en avant néfaste, l'emporte généralement. L'exemple le plus marquant est sans doute incarné par l'Allemagne, dont le système interne est déjà profondément ancré dans des rapports innervés par une subsidiarité profitable aux entités infra-étatiques¹⁸⁹. Or, les relations interparlementaires franco-allemandes sont désormais bien afferemies, et un effort d'approfondissement est actuellement accompli, notamment à travers le Triangle de Weïmar, ce qui constitue un cadre d'analyse pertinent pour développer une pratique de test commun de

¹⁸⁹ En ce sens, pour un exposé synthétique, voir notamment, P. Brault, G. Renaudineau, F. Sicard, op. cit., pp. 55-68.

subsidiarité. Il paraît pour le moins compliqué d'entrevoir un contexte politique dans lequel l'Assemblée nationale intensifierait ses liens avec ses homologues allemands en matière politique d'un côté, et préparerait un recours juridictionnel visant une intervention européenne plus importante de l'autre. Ceci dit, le recours juridictionnel étant conçu, et perçu par les parlementaires, comme un instrument ultime, on ne saurait entièrement exclure l'éventualité d'un usage à titre extraordinaire. En tout cas, on peut sans trop de danger exprimer un certain scepticisme à l'endroit de cette idée étudiée par certains parlementaires français.

Une dernière observation s'impose : c'est finalement un élément d'appréciation éminemment politique, voire diplomatique, qui irradie l'examen de la perspective d'un contrôle juridique différemment orienté, preuve de la prédominance de la phase politique, alors même que les échanges interparlementaires évoqués ne portent pas spécifiquement sur le principe de subsidiarité. On peut ainsi prendre la mesure du succès, toujours difficilement quantifiable, d'un mouvement consistant à renforcer la participation des parlements nationaux aux affaires européennes, et dans lequel la fonction officielle de contrôle de la subsidiarité ne pourrait être qu'une étape. A cet égard, la pratique développée en France est symptomatique d'une double logique, marquée à la fois par une implication croissante des élus parfois au mépris de la mission qui leur incombe explicitement au profit d'une action moins formelle et structurée, et par des tentatives estimables et souvent fondées de combler certaines lacunes dérivant certainement de la dimension encore instrumentale que revêt la subsidiarité dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

Conclusion

L'étude du contrôle du principe de subsidiarité par le Parlement français dans la perspective des innovations du traité de Lisbonne nous conforte ainsi dans l'idée d'une suprématie de la phase politique, et ce au détriment de la phase juridictionnelle. Cette constatation apporte une

résonance significative à la volonté de la Commission européenne d'intégrer progressivement les parlements nationaux dans le processus législatif européen. La pratique française constitue également un angle d'analyse pertinent pour conclure à l'échec de la piste d'un contrôle collectivement exercé par les chambres nationales des différents Etats membres. Les assemblées françaises se sont effectivement engagés dans la voie plus sûre, et sans doute plus pérenne, d'une structuration bilatérale ou trilatérale des relations qu'elles ont nouées avec leurs homologues étrangères, notamment allemandes.

Par ailleurs, le contrôle exercé par le Parlement français de manière individuelle témoigne de certains enjeux contemporains. Ainsi, alors que la subsidiarité semble demeurer une notion isolée, encore un peu diffuse dans le travail parlementaire, il n'en demeure pas moins que chaque chambre a développé des moyens permettant d'appréhender avec une précision croissante ce principe. Si le contrôle politique paraît se professionnaliser, notamment grâce au rôle récurrent des commissions spécialisées et des administrateurs, le principe conserve une dimension relativement contingente. Toutefois, le risque d'instrumentalisation à des fins de préservation de certains intérêts locaux, catégoriels, semble très réduit. En revanche, la dimension instrumentale du principe dans la perspective d'un renforcement du parlement dans le jeu interinstitutionnel français est indéniable. On ne peut pas pour autant en déduire un équilibre entre Assemblée nationale et Sénat d'une part et gouvernement d'autre part, ce dernier conservant un statut prééminent dans l'élaboration des positions françaises en matière européenne. L'affirmation progressive du Parlement français par le biais officiel de la subsidiarité n'aura donc pas entraîné une sorte de cacophonie interne. On finira par observer que le Sénat procède à un contrôle plus approfondi et systématique que l'Assemblée nationale, nous confortant dans l'idée que le premier prolonge une conception plus restrictive et traditionnelle du principe, alors que la seconde s'inscrit dans une pensée plus moderne en ce sens que la subsidiarité devrait être développée dans un sens plus « ascendant », donc explicitement plus fonctionnel dans la perspective d'une action plus ambitieuse de l'Union.

Toutefois, la priorité logiquement placée à l'endroit de ce contrôle *ex ante* ne doit pas éclipser l'intérêt des nouvelles prérogatives reconnues en matière de contrôle juridictionnel. L'abstention des assemblées françaises en la matière illustre une certaine volonté de ne pas crispier leurs

relations avec les institutions européennes, et un véritable réalisme face à ce qui doit rester un recours ultime. Malgré cet usage on ne peut plus parcimonieux, le Parlement français ne manque pas de développer des idées stimulantes qui, si elles trouvaient un écho positif, laisseraient entrevoir une redynamisation de la justiciabilité du principe de subsidiarité. Le Sénat émet plus ou moins explicitement de pertinentes revendications tenant à une éventuelle compétence pour contrôler également le principe de proportionnalité. Le déni actuel d'une telle marge d'appréciation, combiné à une jurisprudence de la Cour de justice témoignant d'une attention particulière à l'endroit de la proportionnalité, nous amène d'ailleurs à tempérer l'idée d'une indépendance complète du Parlement face au Gouvernement pour former un recours fondé sur la subsidiarité. L'Assemblée nationale, pour sa part, se concentre sur les vertus potentiellement ascendantes de la subsidiarité en élaborant, de manière encore prudente et discrète, la piste de recours visant une intervention facilitée ou plus ambitieuse des institutions de l'Union. Néanmoins, cette dernière hypothèse apparaît encore trop neuve, innovante, et certainement mal adaptée à l'état du droit actuel, pour que nous puissions y souscrire. Toujours est-il que l'emploi de cette voie juridictionnelle de contrôle n'est pas à exclure. A cet égard, le volontarisme théorique dont font preuve certains administrateurs et certains élus permet de penser que, si une occasion valable se présentait, les assemblées n'hésiteraient pas à tenter de saisir la Cour. En pareil cas, la légitimité indiscutable attachée à chacune de ces chambres françaises devrait amener la Cour de justice à statuer véritablement sur la subsidiarité.

En conclusion, s'il est sans doute un peu tôt pour prendre la mesure des prolongements des innovations du traité de Lisbonne, le comportement du Parlement français en matière de contrôle de subsidiarité plaide en faveur de l'idée d'une mise en conditions appropriée. La signification du principe de subsidiarité n'est pas précisée ; seule sa portée, encore limitée, se trouve corroborée. En même temps, la pratique française laisse ouverte la voie d'un contrôle accru dans un futur proche, avec pour possible conséquence un débat renouvelé autour de la conception de la subsidiarité à retenir. Le maintien de dissonances assez évidentes, entre un Sénat rigoureux et une Assemblée nationale « europhile », soutient cette thèse d'une possible participation du parlement français à un travail croissant des parlements nationaux de l'Union portant notamment sur la subsidiarité.

Bibliographie

I – Documents officiels

A – Traités

B – Communications et autres documents de la Commission européenne

C – Normes nationales

D – Rapports et résolutions des Assemblées françaises

E – Documents de la COSAC

II – Jurisprudence

A – Jurisprudence européenne

B – Jurisprudence nationale

III – Doctrine

A – Ouvrages

1 – Manuels

2 – Monographies

B – Articles

I – Documents officiels

A – Traités

Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel n° C 83 du 30 mars 2010.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel n° C 83 du 30 mars 2010.

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, Journal officiel n° C 84 du 30 mars 2010.

Traité instituant la communauté européenne, version consolidée, Journal officiel n° C 325 du 24 décembre 2002.

Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Protocole n° 7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam.

B – Communications et autres documents de la Commission européenne

Rapport de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité (15ème rapport « Mieux légiférer », 2007), Doc/COM/2008/5086/Final*/.

Rapport de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité (16ème rapport « Mieux légiférer », 2008) , Doc/COM/2009/0504/Final*/.

Proposition de règlement de la Commission européenne en matière de successions transfrontalières, du 14 octobre 2009 (COM (2009 ° 154 Final).

Réponse de la Commission au Sénat français relative au livre vert relatif à l'obtention de preuves en matière pénale : Doc-Com, du 22 mars 2010, C/2010/1879.

Réponse de la Commission au Bundestag relative au livre vert relatif à l'obtention de preuves en matière pénale : Doc-Com, du 26 mai 2010, C/2010/188.

Réponse de la Commission au Bundestag relative au livre vert relatif à l'obtention de preuves en matière pénale : Doc-Com, du 26 mai 2010, 2010/D/187

Réponse de la Commission européenne au Sénat néerlandais relative au livre vert relatif à l'obtention de preuves en matière pénale : Doc-Com, du 12 avril 2010, C/2010/2274

Réponse de la Commission européenne au Riksdag (parlement suédois) relative au livre vert relatif à l'obtention de preuves en matière pénale : Doc-Com, du 16 mars 2010, C/2010/1663

Proposition de la Commission européenne du 29 octobre 2009 de règlement sur les enquêtes et la prévention des accidents dans l'aviation civile (C/2009/611).

Réponse de la Commission européenne au Sénat français sur l'avis rendu le 18 décembre 2009 au sujet de la proposition de règlement sur les enquêtes et la prévention des accidents dans l'aviation civile : Doc-Com, du 18 mai 2010, C/2010/397.

Livre vert relatif à l'obtention des preuves en matière pénale d'un Etat membre à l'autre et à la garantie de leur recevabilité (C/2009/624).

Réponse de la Commission européenne au Sénat français sur son avis du 10 décembre 2009 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen (C/2009/154) : Doc-Com, du 27 avril 2010, C/2010/2056.

Réponse de la Commission européenne à l'Assemblée nationale sur son avis relatif à la proposition de règlement du PE et du Conseil en matière successorale (C/2009/154) : Doc-Com, du 27 avril 2010, C/2010/2510.

Réponse de la Commission européenne à la chambre des représentants de la Belgique sur son avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen (COM/2009/154) : Doc-Com, du 5 mai 2010, C/2010/2987.

C – Normes nationales

Constitution du 4 octobre 1958, version consolidée du 1er décembre 2009.

Loi n° 2008-103 du 4 février 2008, modifiant le titre XIV de la Constitution.

Loi n°2008-724 du 23 juillet 2008, parue au JO n°171 du 24 juillet 2008.

Règlement de l'Assemblée nationale, disponible sur le site internet de l'Assemblée.
<http://assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>

Règlement du Sénat et instruction générale du bureau, mis à jour le 30 mars 2011.

D – Rapports et résolutions des Assemblées françaises

-Sénat

C. de La Malène, « L'application du principe de subsidiarité », Les rapports du Sénat, n°46, 1996-1997.

Communication de M. Gérard Voisin sur le projet de directive modifiant les conditions d'aptitude médicale pour l'obtention du permis de conduire (E 4418), au cours de la réunion de la réunion de la commission des affaires européennes du 9 juin 2009.

Communication de M. Gérard Voisin sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre de déploiement des systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et à interfaces avec d'autres modes de transport (E 4200) au cours de la réunion de la commission des affaires européennes du 28 septembre 2009.

Résolution n°268, du 25 avril 2009, invitant la Commission renoncer à son projet de fixation des profils nutritionnels des denrées alimentaires.

- Assemblée nationale

Compte rendu de la réunion commune des commissions des affaires européennes du Triangle de Weimar sur la politique européenne de défense, en date du 17 novembre 2010. Disponible sur le site de l'Assemblée nationale : http://assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0174.asp/p17_457.

Compte rendu de la réunion commune des commissions des affaires européennes du Triangle de Weimar sur l'élargissement, en date du 17 novembre 2010. Disponible sur le site de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0175.asp/p17_435.

Voir le Compte rendu de la Réunion commune des Commissions des affaires européennes du triangle de Weimar sur le gouvernement économique et sur la politique agricole. Disponible sur internet : www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0173.asp#p16_470.

Rapport d'information de M. Pierre Lequiller déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le Traité de Lisbonne, déposé le 8 janvier 2008.

Rapport d'information de M. Pierre Lequiller, déposé par la Commission des affaires européennes sur la Comitologie, du 21 octobre 2009, Rapport n°1989.

Rapport d'information de M. Pierre Lequillet, déposé par la délégation de l'Assemblée européenne pour l'Union européenne sur le traité de Lisbonne, du 8 janvier 2008, Rapport n°562.

G. Geoffroy : Communication de M. Guy Geoffroy sur le contrôle de subsidiarité relatif à la proposition de règlement sur les successions transfrontalières, Document E 4863, du 17 novembre 2009. Disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/c-rendus/c0126.asp/p22_903.

Rapport d'information relatif à la proposition du Parlement européen et du conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, du 19 décembre 2009 – déposé par Sébastien Huyghe. Rapport disponible sur le site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2148.asp.

E – Documents de la COSAC

Règlement de la COSAC, publié au JO-UE du 31 janvier 2008. Doc 2008/C, 27/02.

Lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, adoptées par la conférence des présidents des parlements de l'UE à Lisbonne , le 21 juin 2008. Voir le site internet de la COSAC (dernière consultation le 4 juin 2011).

Code de conduite de Copenhague pour les parlements (texte adopté par la XXVIIème COSAC, Bruxelles, le 27 janvier 2003). JOUE, 2 juillet 2003.

rapport de la Conférence des 3 et 4 novembre 2008 à Paris, dixième rapport semestriel du Secrétariat de la COSAC. Disponible sur le site internet de la COSAC, dernière consultation le 4 juin 2011.

Contribution à la XLIIIème COSAC de Madrid, disponible sur le site internet de la COSAC.

Contribution à la XLIVème COSAC de Bruxelles, disponible sur le site internet de la COSAC.

Contribution et conclusions de la XLIIème COSAC de Stockholm, disponible sur le site internet de la COSAC.

Contribution et conclusions de la XLIème COSAC de Prague, disponible sur le site internet de la COSAC.

II – Jurisprudence

A – Jurisprudence européenne

CJCE, 12 juillet 2005, aff. C-154/04, Alliance for Natural Health : Rec. CJCE 2005, I, p. 6451.

CJCE, 10 décembre 2002, aff. C-491/01, British American Tobacco : Rec. CJCE 2002, I, p. 11453

CJCE, 20 mai 2008, aff. C-91/05, Commission c/ Conseil, Rec. CJCE,2008, I, p. 2651.

CJCE, 12 juillet 2001, aff. C-189/01, Jippes, Rec. CJCE, 2001, I, p. 5689.

CJCE, 13 mai 1997, aff. C-233/94, RFA c/ PE et Conseil : Rec. CJCE, 1997, I, p. 2405

CJCE, 11 décembre 2007, aff. C-438/05, Viking Line.

CJCE, 18 décembre 2007, aff. C-341/05, Laval un Partneri.

CJCE, 10 décembre 2002, aff. C-491/01, British American Tobacco : Rec. CJCE 2002, I, p. 11453

CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96, The Queen : Rec. CJCE 1998, I, p. 2211

CJCE, 9 octobre 2001, aff. C-377/98, Royaume des Pays-Bas c/ Parlement et Conseil : Rec. CJCE 2001, I, p. 7079.

CJCE, 12 novembre 1996, aff. C-84/94, Royaume-Uni c/ Conseil : Rec. CJCE 1996, I, p. 5755

CJUE, 8 juin 2010, aff. C-58/08, Vodafone Ltd.

CJCE, 12 juin 2003, aff. C-112/00, Schmidberger, Rec. CJCE, 2003, I, p. 5659.

CJCE, 14 octobre 2004, aff. C-36/02, Omega, Rec. CJCE, 2004, I, p. 9609.

TPICE, 7 décembre 2007, T-374/2007, République Fédérale d'Allemagne c/ Commission européenne.

B – Jurisprudence nationale

Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, relative à la modification du règlement de l'Assemblée nationale.

Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 du Conseil constitutionnel, relative au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel, relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe.

III – Doctrine

A – Ouvrages

1 – Manuels

P. Ardant et B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J. 21^{ème} éd., 2009.

C. Blumann, L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 4^{ème} éd., 2010, 772 p.

L. Favoreu, P. Gaia, R. Chevontian, J-L Mestre, O. Pfersmann, A. Roux et G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2005.

J. Gicquel, J-E Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 23^{ème} éd., 2010.

P.J.G. Kapteyn, A.M. McDonnell, K.J.M. Mortelmans, C.W.A. Timmermans, « The law of the European Union and the European communities », Kluwer Law International , 4ème éd., 2008.

K. Lenaerts, P. Van Nuffel, R. Bray, N. Cambien : « European Union Law », London, Sweet and Maxwell, 3ème éd., 2011.

P. Oliver, « Oliver on free movement of goods in the european Union », Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010, 508 p.

F.-X. Priollaud, D. Siritzky, « Le traité de Lisbonne – texte et commentaire article par article des nouveaux traités », La documentation française, Paris, 2008

J. Rideau, Droit institutionnel de l'Union européenne, L.G.D.J., 6ème éd., 2010, 1422 pages.

S. Van Raepenbusch, « Droit institutionnel de l'Union européenne », Larcier, Europe, 5ème éd., 2011.

2 – Monographies

E. Bernard, « La spécificité du standard juridique en droit communautaire », Bruxelles, Bruylant, 2010

P. Brault, G. Renaudineau, F. Sicard : « Le principe de subsidiarité », les études de la documentation française, La documentation française, Paris, 2005, 111 p.

J.-L. Clergerie : « Le principe de subsidiarité », Paris, Ellipses, 1997, 128 p.

F. Delperee (dir.) : « Le principe de subsidiarité », Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2002, 538 p.

P. Jan : « Les assemblées parlementaires françaises », La documentation française, 2010, 222 p.

C. Millon Delsol : « L'Etat subsidiaire – Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne », Paris, P.U.F., 1992, 235 p.

F. Thoma : « Le principe de subsidiarité en droit communautaire », thèse de doctorat, Paris II, 1998, 500 p.

M. Verdussen (dir.) : « L'Europe de la subsidiarité », Bruxelles, Bruylant, 2000, 277 p.

B – Articles

- M.-L. Basilien-Gainche : « Parlements scandinaves et affaires européennes: quand le contrôle de l'action gouvernementale devient modèle », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 531, septembre 2009, pp. 527-531.
- S. Bredt : « Prospects and limits of democratic governance in the EU », *European Law Journal*, Vol. 17, No.I, Janvier 2011, pp. 35-65.
- H. Bribosia : « La répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres », in M. Dony et E. Bribosia (dir.), « *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne* », Bruxelles, Editions de l'ULB, 2005, pp. 47-82.
- V. Constantinesco : « La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne », *Aussenwirtschaft*, 1991, pp. 439-459.
- G. Davies, « Subsidiarity : the wrong idea, in the wrong time, at the wrong time », *Common Market Law Review*, 2006, V. 43, n° 1, pp. 63-84.
- A. Delcamp, « Les parlements nationaux et l'Union européenne: de la reconnaissance à l'engagement », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 544, janvier 2011, pp. 7-12.
- F. Dehousse, « Les arrêts *Laval* et *Viking* de la Cour de justice: vers une protection sociale plus petite dans une Europe plus grande ? », in « *Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandensanden* », Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 489-518.
- R. Dehousse, « Does subsidiarity really matter ? », Florence, European University Institute, EUI Working Papers, N°92/32, 1992
- M. Gennart : « Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne : évolution ou révolution », *Cahiers de droit européen*, n° 1-2, 2010, pp. 17-46.
- C. Kaddous : « Droits de l'Homme et libertés de circulation: complémentarité ou contradiction », in « *Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandensanden* », Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 563-591
- K. Lenaerts, J.-A. Gutiérrez-Fons, « The constitutional allocation of powers and general principles of EU law », *Common Market Law Review*, 2010, V. 47, n° 10, pp. 1629-1649.
- N. Levrat : « L'intégration à la lumière de la subsidiarité. Ou pourquoi l'Union européenne ne devient pas les Etats-Unis d'Europe », in F. Esposito et N. Levrat (dir.), « *Europe : de l'intégration à la Fédération* », pp. 33-69.
- J.-V. Louis : « Quelques remarques sur l'avenir du contrôle de subsidiarité », « *Promenades au sein du droit européen – Mélanges en l'honneur de Georges Vandensanden* », Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 283-305.

- E. Neframi, « L'Etat membre au service de l'Union européenne », in J. Andriantzimbazovina, C. Blumann, H. Gaudin, F. Picod (dir.), « *Annuaire de droit européen* », Vol. II, 2004, pp. 51-77.
- G. Godiveau, « La codification du droit communautaire dérivé : le « mieux » est-il l'ennemi du « bien » légiférer ? », *Cahiers de droit européen*, 2009, n° 1 et 2, pp. 15-47.
- T.-I. Harbo : « The function of the proportionality principle in EU law », *European Law Journal*, 2010, Vol. 16, n° 2, mars, pp. 158-185.
- R. Schütze, « Subsidiarity after Lisbon : reinforcing the safeguards of federalism ? », *Cambridge Law Journal*, Vol. 69, n°3, pp 525-536.
- J. F. Jamet, « The optimal assignment of prerogatives to different levels of government in the EU », *Journal of common market studies*, 2001, Vol. 49, N°3, pp. 563-584.
- P. Kilver : « The early-warning system for the principle of subsidiarity : the national parliament as a Conseil d'Etat for Europe », *European Law Review*, 2011, Vol. 36, n°1, février, pp. 98-108.
- C. Kohler, J. -C. Engel : « Le choix approprié de la base juridique pour la législation communautaire : enjeux constitutionnels et principes directeurs », *Europe*, 2007, Vol. 17, n° 1, pp. 5-10.
- A. Met-Dominici : « Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°525, février 2009, pp. 88-96.
- V. Michel : « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod (dir.), « *TECE, commentaire article par article* », tome I, Bruxelles, Bruylant, 2007, 1106 p.
- J. Pelkmans, « Subsidiarity between law and economics », *Research Papers in Law*, 1/2005, College d'Europe de Bruges, 2005.
- O. Porchia : « La sussidiarietà attraverso el riordino de competenze ? : Il trattato de riforma e la ripartizione delle competenze », *Studi sull'integrazione europea*, 2010, Vol. 5, n° 3, pp. 631-653.
- S-O Proksch, J. B. Slapin, « Parliamentary questions and oversight in the European Union », in *European Journal of Political Research*, Vol-50, 2010, pp. 53-79.
- J.-L. Sauron : « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, p. 339.
- F.- W. Scharpf : « Legitimacy in the multi-level european polity », *European Political Science Review*, Vol. 1, n° 2, 2009, pp. 173-204.

W. Sleath : « The rôle of national parliaments in European affairs », in G. Amato, H. Bribosia et B. De Witte (dir.), « *Genèse et destinée de la Constitution européenne* », Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 545-564

G. Strozzi : « Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes », *Revue trimestrielle de droit européen*, Vol. 30, juillet-septembre 1994, p. 378.

J-M. Thouvenin, « Jeux en ligne:les appréciations de l'avocat général Bot », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°536, mars 2010.

P.-A. Féral, « Le principe de subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe », *AJDA*, 8 novembre 2004, pp. 2085-2093.

Table des matières

Liste des abréviations	2
Sommaire	3
Introduction	4
§ 1 – Une fonction encore floue de la subsidiarité, malgré une extension continue du domaine d'application du principe	4
§ 2 – De nouvelles modalités de contrôle de la subsidiarité dans un contexte de renforcement du parlementarisme dans l'Union	7
§ 3 – Le nouveau statut du parlement français au regard de la subsidiarité, catalyseur d'une pluralité d'enjeux	10
Partie I : Une adaptation pragmatique du parlement français au contrôle politique de la subsidiarité	13
Chapitre I – La dimension structurante du contrôle politique du principe de subsidiarité dans la détermination de la place du parlement français	13
Section I. Le contrôle politique de la subsidiarité, source d'une structuration verticale de la relation entre parlement français et Commission européenne	14
§ 1 - « L'initiative Barroso » : un gage préalable de coopération entre Parlement français et institutions européennes :	14
A/ Le principe de la “procédure Barroso” : un outil de coopération dépassant le strict cadre de la subsidiarité	14
B/ L'attitude du Parlement français : d'une adaptation rapide à un usage régulier	16
§ 2 - Le protocole sur le principe de subsidiarité issu de Lisbonne : source d'une implication croissante des parlements nationaux dans les affaires européennes	17
A - L'officialisation du rôle des parlements nationaux dans le contrôle des actes législatifs	18
B - L'avis motivé : prérogative entre les mains du parlement français	19
Section II. Le contrôle politique de la subsidiarité : source d'une structuration horizontale de la relation entre parlement français et homologues des Etats membres	21
§ 1 - Les moyens de la structuration	21
A – L'institutionnalisation du dialogue : la COSAC et IPEX	22
B – La concrétisation du dialogue : la représentation des chambres à Bruxelles	27
§ 2 - La portée encore limitée de cette structuration : le maintien d'obstacles à un contrôle collectif véritable	29
A – Le faible degré de convergence des avis des parlements, source potentielle d'isolement du parlement français	30
B – Le développement par le Parlement français d'une logique de structuration plus restreinte	34
Chapitre II – Le contrôle politique du principe de subsidiarité, source d'une reconfiguration	

de la participation française aux affaires européennes	38
Section I. La réorganisation des prérogatives politiques du Parlement en droit interne et ses effets :	38
§ 1 - L'adaptation normative et organique de chaque chambre parlementaire	38
A – La transposition dans la Constitution et les règlements d'Assemblée des apports du Traité de Lisbonne	39
B - Vers une régulation naturelle d'un éventuel usage clientéliste du principe de subsidiarité	42
§ 2 - Le développement d'aspirations excédant les attributions liées au principe de subsidiarité :	46
A - La naissance de revendications nouvelles tenant aux actes transmis au Parlement :	46
B - La persistance d'un flou relatif à la fonction de la subsidiarité dans la stratégie parlementaire française	51
Section II. La maîtrise des dissonances internes potentielles : un défi globalement relevé	53
§ 1 - Les facteurs potentiels de divergences entre Parlement et Gouvernement :	53
A - La prégnance traditionnelle du Gouvernement dans l'action française en matière européenne	53
B - des nouvelles prérogatives de contrôle parlementaire sans organe commun parlementaire	55
§ 2 - L'identification ponctuelle d'une convergence de vues :	57
A - La démarche de plus en plus proactive des chambres parlementaires, une source de désamorçage de possibles oppositions	57
B - L'absence de contradictions internes : illustration de la fonction encore contingente du contrôle politique de subsidiarité dans la démarche du Parlement	58
Partie II : Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité par le parlement français entre retenue pratique et audaces théoriques	62
Chapitre I. Le défaut de concrétisation malgré des évolutions favorables au parlement français	62
Section I. L'essor des conditions d'un contrôle juridictionnel renouvelé	63
§ 1 - La reconnaissance progressive de la compétence de la Cour de justice	63
A - Des hésitations initiales relatives à la possibilité d'un contrôle juridictionnel à l'affirmation de la compétence de la Cour	63
B - Le corollaire de la reconnaissance d'un statut contentieux de la subsidiarité : la détermination des voies de droit pertinentes	65
§ 2 - La consécration d'un droit de recours entre les mains des Parlements nationaux	67
A - L'officialisation du rôle des parlements dans le contrôle juridictionnel par le traité de Lisbonne	67

B - Une transposition française favorable aux chambres parlementaires	70
Section II. Le maintien de limites inhérentes à la nature politique du principe de subsidiarité	72
§ 1 - La persistance d'un flou quant à la nature du principe de subsidiarité	72
A - L'impossible détachement de la dimension politique du principe de subsidiarité	72
B - Le standard juridique : une thèse encore insuffisante pour préciser les contours du contrôle juridictionnel	73
§ 2 - L'extension encore relative de la nature du contrôle opéré par la Cour de justice	76
A - D'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation à un contrôle de qualification juridique	76
B - La place encore contingente de la subsidiarité dans le contrôle contentieux, conséquence logique	80
Chapitre II. Le maintien d'une implication théorique du parlement français	83
Section I. Des revendications tenant au contrôle du principe de proportionnalité	84
§ 1 - Le couplage récurrent entre subsidiarité et proportionnalité, un constat cher au Sénat français	84
A - La proximité indéniable entre subsidiarité et proportionnalité, un constat induit par des sources textuelles	84
B - La proximité confirmée entre subsidiarité et proportionnalité, un constat conforté par la pratique juridictionnelle	87
§ 2 - Le maintien d'obstacles à l'accueil favorable des prétentions du Sénat français	89
A - L'examen préalable du principe de proportionnalité, précaution d'une Cour de justice évitant le maniement sensible de la subsidiarité	90
B - La nécessaire marge de manœuvre des institutions européennes, un impératif induisant un encadrement des parlements nationaux	93
1- L'objectif de préservation de la compétence du législateur européen	93
2- Une dissociation artificielle entre subsidiarité et proportionnalité, ou la nécessité future de compromis entre le Sénat et le gouvernement	94
Section II. Des aspirations induisant une redéfinition globale du principe de subsidiarité	96
§ 1 - La volonté d'adapter le principe de subsidiarité aux sensibilités « europhiles » des parlementaires	96
A - La subsidiarité en tant que frein à l'intégration, une conception rigide et incomplète du principe	97
B - Un usage plus intégratif de la subsidiarité, une innovation envisagée à l'Assemblée nationale	99
§ 2 - Une volonté peu concrétisable	10

A - Un projet peu adapté aux voies de droit ouvertes au contrôle du principe de subsidiarité	10
B - Un projet encore peu lisible, insusceptible d'être relayé à l'étranger	10
Conclusion	10
Bibliographie	10