

Mémoire en science politique[BR]- "Le contrôle du principe de subsidiarité par les parlements régionaux de l'Union européenne"[BR]- Séminaire d'accompagnement à l'écriture

Auteur : Marichal, Robin

Promoteur(s) : Michel, Quentin

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en politiques européennes

Année académique : 2024-2025

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/22397>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Année académique 2024-2025

Le contrôle du principe de subsidiarité par les parlements régionaux de l'Union européenne

*Analyse de l'utilisation du mécanisme d'alerte précoce par les
régions belges*

Robin MARICHAL

Promoteur : M. Quentin MICHEL

Lecteurs : M. Damien PIRON et M. Maxime HABRAN

Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master en Sciences politiques,
orientation générale, à finalité spécialisée en politiques européennes|Université de Liège.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des membres de mon jury – M. Piron, M. Michel et M. Habran – qui m'ont accompagnés dans l'écriture de ce mémoire et ont pris le temps de répondre à mes questions. Je tiens à remercier tout particulièrement le Professeur Michel, qui m'a accompagné dès la rédaction de mon TDSP. En outre, la qualité de ses cours, dispensés dans le cadre du bachelier en sciences politiques, a fortement contribué à mon choix de m'orienter vers un master en politiques européennes.

Ensuite, mes remerciements s'adressent aux personnes interrogées dans le cadre de ce travail. Leur expertise et leur temps ont grandement enrichi mon analyse. De plus, votre enthousiasme et votre disponibilité ont été une grande source de motivation dans la poursuite de cette recherche.

Je remercie également tous les intervenants de l'ombre, relecteurs et correcteurs. Vos observations et suggestions m'ont été d'une grande aide.

Enfin, j'aimerais remercier ma famille et mes amis qui m'ont soutenu et accompagné tout au long de mon parcours académique. Leur patience et leurs encouragements constants dans les moments de doutes m'ont été très précieux.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Méthodologie.....	4
2.1. Récolte des données	5
2.2. Choix des acteurs interrogés.....	6
3. Cadrage théorique.....	8
3.1 La théorie de la gouvernance multi-niveaux	8
3.2. Les différentes formes de subsidiarités	10
3.3. L'objet de la subsidiarité.....	11
4. Aux origines du principe de subsidiarité.....	14
4.1 L'origine philosophique du principe.....	14
4.2. La formalisation du principe	16
4.3. L'Allemagne fédérale, premier cas d'application du principe.....	17
5. Le principe de subsidiarité et le fait régional : une histoire d'intégration dans la construction européenne	19
5.1. De Rome à Maastricht	19
5.2. Le Traité de Lisbonne et le mécanisme d'alerte précoce.....	23
6. Le cadre européen de la subsidiarité : relations avec les autres principes, champ d'application et conditions	27
6. 1. La subsidiarité, un principe parmi d'autres ?	27
6.1.1. Le principe d'attribution et la répartition des compétences au sein de l'UE.....	28
6.2 Délimitation et mise en œuvre de la subsidiarité.....	30
6.2.1. Son champ d'application	31
6.2.2. Conditions de mise en œuvre	32
7. Les différentes voies de contrôle du principe de subsidiarité.....	35
7.2. Les contrôles ex-ante.....	36
7.2.1. Les avis du Comité européen des régions et de la CALRE	36
7.2.2. Le mécanisme d'alerte précoce	38
7.2.3. Le dialogue politique, la voie informelle.....	41
7.3. Contrôle ex-post, le contrôle juridictionnel.....	41
8. Une décennie de subsidiarité : analyse statistique du mécanisme d'alerte précoce dans l'UE	43
8. 1. Analyse des rapports annuels sur le contrôle du principe de subsidiarité.....	43
8.1.1. Évolution des rapports.....	44
8.2. Les données statistiques sur le mécanisme d'alerte précoce	46
8.2.1. Vue d'ensemble de l'utilisation du mécanisme	47
8.2.2. Parlements particulièrement actifs	49

8.2.3. Le déclenchement du mécanisme et son impact sur les politiques européennes	50
8.2.4. Conclusion intermédiaire.....	52
8. 3. Les données statistiques du dialogue politique pratiqué par les régions	53
8.3.1. Utilisation et types de recommandations formulées	54
8.3.2. Régions particulièrement actives.....	55
8.3.3. Conclusion intermédiaire.....	55
9. Les parlements régionaux belges face à la subsidiarité : Analyse des pratiques	57
9. 1. Préambule et explication du système fédéral belge.....	58
9. 2. Au-delà des chiffres, les pratiques internes mises en place dans le cadre du contrôle de la subsidiarité	59
9. 3. Face au constat, des tentatives d'explications	61
9. 4. Recommandations	64
10. Conclusion.....	66
11. Bibliographie :.....	69
11.1. Ouvrages.....	69
11.2. Ouvrages collectifs	69
11.3. Contributions à un ouvrage collectif	70
11.4. Articles de revue	71
11.5. Communication dans un congrès ou colloque	75
11.6. Textes de lois	75
11.7. Entretiens.....	76
11.8. Rapports de la Commission européenne.....	76
11.9. Publications officielles	78
11.10. Sites Internet.....	78
11.11. Discours	80
12. Annexes.....	81
12.1. Guide d'entretien	81
12.2. Retranscriptions des entretiens	82
12.2.1 Entretien avec A.P	82
12.2.2. Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone	86
12.2.3. Entretien avec le Parlement flamand	96
12.2.4. Entretien avec le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.....	106
12.2.5. Entretien avec le Parlement de Wallonie	114
12.2.6. Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale	128

1. Introduction

« *Le principe de subsidiarité, j'y vois l'inspiration pour concilier ce qui apparaît à beaucoup comme inconciliable : [...] ; la nécessité d'un pouvoir européen, à la dimension des problèmes de notre temps, et l'impératif vital de conserver nos nations et nos régions, comme lieu d'enracinement* » (Jacques Delors, 17 octobre 1989)¹.

L'histoire de l'Union européenne, de sa construction et des acteurs qui l'ont façonnée, c'est avant tout l'histoire d'un projet. Un projet de paix perpétuelle entrepris dès le lendemain de ce qui fut le conflit le plus meurtrier du XXe siècle, la Seconde Guerre mondiale².

Dans ce contexte, bien plus que de simples entités géographiques recevant passivement les diverses politiques européennes qui leur sont appliquées, les régions des États membres se sont progressivement affirmées comme des acteurs à part entière de l'Union européenne³. En effet, les premiers textes fondateurs des Communautés européennes, comme le traité CECA en 1951 et le traité de Rome en 1957, évoquaient déjà la nécessaire prise en considération des réalités régionales dans les politiques menées par les institutions⁴. Au fil de la construction européenne, ces instances locales et régionales ont progressivement été prises en considération par le législateur européen. De fait, de nombreuses initiatives telles que l'élaboration du fonds FEDER, la mise sur pied d'une politique régionale ou la création des programmes de coopération INTERREG ont été mises en place afin de tenir compte de la diversité des territoires qui composent l'organisation⁵. De plus, les institutions européennes se sont également adaptées pour tenir compte de cette réalité. On citera entre autres la modification de la composition du Conseil de l'Union européenne par le Traité de Maastricht qui a permis aux ministres régionaux de siéger ou encore la création d'un Comité européen des régions, institution dédiée à la représentation des niveaux de pouvoir infranationaux à Bruxelles⁶.

¹ DELORS Jacques, « Discours pour l'ouverture de la 40ème année académique du Collège d'Europe », discours, Bruges, 17 octobre 1989.

² BUIEKANT Esther, « La Seconde Guerre Mondiale, une guerre totale », *GEO*, 25 septembre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.geo.fr/histoire/la-seconde-guerre-mondiale-une-guerre-totale-202229>, (consultée le 6 décembre 2024).

³ TATHAM Michaël, « The Rise of Regional Influence in the EU- From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n° 3, p. 673.

⁴ M. MARGELLOS Théophile, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », in VANDERSANDEN Georges (éd.), *L'Europe et les Régions : aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Etudes européennes », 1997, p. 21.

⁵ *Ibid.*

⁶ GREENWOOD Justin, « Actors of the Common Interest ? The Brussels Offices of the Regions », *Journal of European Integration*, 2011, vol. 33, n° 4, pp. 441-442.

En outre, au fil de la construction européenne, les institutions, plus que les États membres, n'ont cessé d'apporter une légitimité démocratique à l'Europe. À cette fin, les entités régionales et locales ont rapidement été perçues comme « *un cadre potentiel de mobilisation de la société civile* »⁷. L'introduction, par le Traité de Lisbonne en 2007, d'un mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité, dénommé « *mécanisme d'alerte précoce* » (ci-après « *MAP* »), constitue une avancée significative en la matière. Ce principe, qui repose sur l'idée que les décisions doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens, sauf si une intervention à l'échelle européenne s'avère plus efficace, peut désormais faire l'objet d'un contrôle formel. Ce contrôle est exercé tant par les parlements nationaux que, sous certaines conditions, par les parlements régionaux, avec l'accord de leurs homologues nationaux⁸.

Dans ce contexte, le système fédéral belge offre un cas d'étude particulièrement intéressant. La Belgique a en effet annexé au Traité de Lisbonne la Déclaration n° 51, qui prévoit que, pour leurs compétences exclusives, les parlements régionaux belges doivent être considérés comme des parlements nationaux. Cette spécificité confère aux entités fédérées belges une position unique dans l'application du mécanisme d'alerte précoce⁹. La recherche menée dans le cadre du présent travail a ainsi pour objectif de répondre à la question suivante : « Depuis la signature du Traité de Lisbonne et l'introduction du mécanisme d'alerte précoce, quel rôle jouent les parlements régionaux belges dans le contrôle du principe de subsidiarité ? »

Pour ce faire, nous présentons en premier lieu le cadre méthodologique qui a guidé ce travail de recherche. Ensuite, sous un angle théorique, nous analysons la théorie de la gouvernance multi-niveau qui encadre la structure de l'Union et met en évidence le rôle essentiel du principe de subsidiarité dans cette organisation. Nous nous penchons également sur l'objet propre de la subsidiarité ainsi que les différentes formes que peut prendre ce principe. Après, nous nous penchons sur l'origine du principe de subsidiarité de deux manières.

Primo, il est question de discuter de l'origine philosophique de la subsidiarité et des premiers contextes dans lesquels ce principe est apparu.

⁷ ALLIÈS Paul, « Une histoire de la politique régionale européenne », *Debater a Europa*, 2015, vol. 2, n° 12, p. 9.

⁸ FROMAGE Diane, RAUBE Kolja, « Les parlements des États membres dans une Union européenne en constante mutation », *Politique européenne*, 2018, vol. 1, n° 56, p. 12

⁹ SCHMITT Pierre, RUYS Tom, MARX Axel, « Political participation, representation and the subsidiarity principle The case of national and subnational regional parliaments in the European Union after Lisbon », in CORDENILLO Raul, GARDES Karin (éd.), *Inclusive Political Participation and Representation: The Role of Regional Organizations*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2013, pp. 165-166.

Secundo, le focus est mis sur sa contextualisation européenne, en parcourant l'histoire de la construction européenne à la lumière de ce principe devenu fondamental dans les traités européens. Toujours dans ce contexte européen, nous voyons comment le principe de subsidiarité est défini aujourd'hui en expliquant son champ d'application ainsi que les conditions dans lesquelles ce principe juridique vient à s'appliquer.

Ensuite, la réponse à la question de recherche posée dans le cadre de ce travail sera faite en deux temps. Dans un premier, temps, il s'agit d'avoir une vue d'ensemble de l'utilisation du mécanisme d'alerte précoce par l'ensemble des régions européennes. Cette approche globale, nourrie par des données chiffrées sur le sujet, est utile afin de se rendre compte de la réalité de cet outil. En outre, cette partie est l'occasion d'aborder le dialogue politique, un dispositif utilisé par les parlements régionaux pour interagir avec la Commission européenne dans toute une série de domaines, dont la subsidiarité. Dans un second temps, l'analyse se concentre sur le cas des parlements régionaux et communautaires belges, pour lesquels l'utilisation concrète du mécanisme d'alerte précoce a été examinée à travers la conduite d'entretiens semi-directifs. Les données issues de ces entretiens permettent d'interpréter les chiffres présentés précédemment, tout en mettant en lumière les difficultés auxquelles ces instances sont confrontées dans l'exercice de leur rôle de contrôle du principe de subsidiarité.

2. Méthodologie

La présente section est consacrée à la présentation de la méthodologie utilisée dans le cadre de ce travail de recherche. Dans un premier temps, il s'agit de présenter l'approche adoptée afin de répondre au mieux aux besoins de notre sujet. Ensuite, il s'agit de préciser le cadrage théorique et contextuel de ce travail, en abordant les limites nécessaires posées au début de notre recherche. Enfin, nous abordons les différentes techniques de collectes des données utilisées pour alimenter la partie empirique de cet écrit.

Cette recherche s'inscrit dans une démarche abductive, en ce sens qu'elle combine à la fois une approche inductive et déductive. En effet, l'approche abductive permet non seulement de tester des hypothèses préétablies mais également de laisser une place à des observations et postures inattendues, ce qui d'une part ne conduit pas uniquement à la généralisation des observations mais enrichit la connaissance du sujet pour de futures recherches¹⁰.

Ensuite, dans un souci de rigueur et de précision dans le traitement et le ciblage du sujet, il a été nécessaire de définir certains contours, qu'il convient d'explicitier.

Primo, les régions des États membres sont parfois amenées à interagir avec les institutions européennes, notamment via le Comité européen des régions. Cet organe, mis en place en 1994, ne fera cependant pas l'objet d'une analyse approfondie au sein de cet écrit, et à cela trois raisons. D'une part, sa composition très hétérogène¹¹ rend son action difficilement généralisable à celle entreprise uniquement par les parlements régionaux à pouvoirs législatifs, dont il est question dans ce travail. D'autre part, dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, ce comité a recours à diverses voies de contrôles qui, si elles faisaient l'objet chacune d'une analyse dans cet écrit, complexifieraient de manière superflue la compréhension du sujet. Également, depuis sa mise en place, cet organe fait l'objet d'une littérature nourrie à son sujet, ce qui nous a poussé à explorer d'autres modes d'interactions des régions européennes moins traités¹².

¹⁰ CATELLIN Sylvie, « L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès, La Revue*, 2004, vol. 39, n° 2, p. 184.

¹¹ Le Comité européen des régions est composé 352 élus issus d'instances régionales, provinciales, municipales, et d'autres niveaux de pouvoirs infranationaux.
Source : COMITÉ DES RÉGIONS, « L'Assemblée de l'UE des représentants régionaux et locaux », *Site web du Comité des régions*, disponible à l'adresse suivante : <https://cor.europa.eu/fr/members/members-list>, (consultée le 20 octobre 2024).

¹² GUILLOUD Laetitia, « Le comité des régions, un organe paradoxal de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2009, n° 532, pp. 582-586.

Secundo, cette recherche vise à appréhender et comprendre les pratiques de contrôle du principe de subsidiarité par les parlements régionaux européens. Toutefois, en raison de plusieurs contraintes, il a été nécessaire de limiter la portée géographique de l'analyse. Tout d'abord, les recherches préliminaires sur le sujet ont révélé une grande diversité dans la définition et le fonctionnement des régions parmi les États membres, que ce soit en termes de taille, de mode de représentation ou de compétences¹³. L'étude de l'ensemble des parlements régions européens s'est donc avérée irréalisable. Par conséquent, le choix s'est porté sur les parlements régionaux belges, qui, malgré certaines différences de compétences, évoluent dans un cadre institutionnel commun. Cette spécificité offre une base cohérente pour comparer leurs pratiques de contrôle du principe de subsidiarité. En outre, ce choix permet une analyse approfondie des mécanismes de contrôle, grâce à des données qualitatives obtenues lors d'entretiens semi-directifs avec des responsables de ces entités fédérées. Enfin, la proximité des informations et des acteurs interrogés a été déterminante, facilitant l'accès aux données et la réalisation des entretiens.

2.1. Récolte des données

Concernant la récolte des données, plusieurs méthodes de collectes aussi bien qualitatives que quantitatives ont été utilisées.

En premier lieu, nous avons réalisé une revue de littérature. Cette méthode de documentation nous a permis d'appréhender le cadre de cette recherche et de rédiger les parties théoriques et historiques de ce travail. C'est également à travers de nombreuses lectures juridiques que nous avons pu saisir la diversité de formes de régions existantes au sein de l'Union, ce qui a permis de cadrer notre recherche empirique par la suite.

Ensuite, une analyse quantitative du contrôle du principe de subsidiarité a été effectuée. Cette analyse s'est basée sur des rapports annuels émis par la Commission européenne qui chiffrent l'activité des parlements nationaux et régionaux au sujet de leur contrôle de la subsidiarité, en mesurant entre autres leurs utilisations du mécanisme d'alerte précoce. Cependant, il s'est avéré que ces documents étaient assez muets quant à l'utilisation de dispositifs de contrôle plus informels entre les instances régionales et la Commission, tel que le dialogue politique. Afin d'obtenir des données chiffrées sur la réalité du dialogue politique dans les parlements régionaux européens, divers contacts ont été pris avec plusieurs DG (directions générales) de la Commission. Après plusieurs mois de discussions, et ce malgré la bonne volonté des

¹³ DUMONT Gérard-François, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *La Revue géopolitique*, 2014, pp. 4-5.

différents interlocuteurs rencontrés¹⁴, les chiffres du dialogue politique entre la Commission européenne et les régions européennes nous ont été transmis (uniquement pour les années 2020, 2021 et de 2022). Ces différentes données quantitatives nous ont été utiles afin de dresser un bilan de l'utilisation des différents mécanismes depuis la formalisation du rôle des régions européennes dans la surveillance du principe de subsidiarité par le Traité de Lisbonne à partir de 2009.

Enfin, plusieurs entretiens semi-directifs ont été réalisés. Cette méthode de récolte de données qualitatives permet de comprendre et d'expliquer un phénomène social selon le récit de la personne interrogée¹⁵. En outre, la plus-value de ce type d'entretien réside également dans le fait qu'il expose le chercheur à un champ d'explication qu'il n'aurait pu prévoir avec d'autres techniques de récoltes des données¹⁶.

2.2. Choix des acteurs interrogés

Au sein de ce travail de recherche, ces entretiens avaient pour objectif de pouvoir saisir la diversité des relations qui existe entre les assemblées législatives des entités fédérées belges et les institutions européennes, afin d'analyser les différentes formes de contrôle du principe de subsidiarité utilisées. Pour ce faire, il a été décidé d'interroger des fonctionnaires issus de chaque parlement régional et communautaire belge et travaillant sur la question de la subsidiarité. Ces personnes interrogées provenaient tantôt du service juridique, tantôt du service des relations internationales, en fonction de l'organisation interne propre à chaque parlement dans le traitement des questions de subsidiarité. Du fait de leur spécialisation et leur compétence en la matière, ce sont des acteurs clés sur le sujet et avec qui il est très vite apparu essentiel de discuter.

En outre, il est également important de clarifier les raisons pour lesquelles nous avons uniquement interrogé ce type d'interlocuteur. En effet, l'objectif initial était d'interroger à la fois des élus politiques et des fonctionnaires. Ces deux types d'acteurs, en raison de leurs rôles et de leurs responsabilités distinctes, auraient pu apporter des éclairages complémentaires sur la question de la subsidiarité. Cependant, lors d'un premier entretien avec un élu politique expérimenté, ayant siégé à la fois au niveau fédéral et régional, celui-ci a rapidement indiqué

¹⁴ Après de nombreux mails restés sans réponse, des démarches téléphoniques ont été entreprises.

¹⁵ KING Nigel, HORROCKS Christine, *Interviews in Qualitative Research, 2nd Edition*, London, SAGE, 2019, p. 139.

¹⁶ IMBERT Geneviève, « L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie », *Recherche en soins infirmiers*, vol. 102, n° 3, 2010, pp. 24-26.

qu'il ne se sentait pas compétent pour intervenir sur le sujet. En effet, malgré sa longue carrière politique, il a indiqué que ce n'était récemment qu'il avait entendu parler de cette question, lors de sa participation à une réunion de la CALRE¹⁷. Selon son expérience dans les différents parlements fréquentés, peu de députés seraient en mesure de répondre de manière précise à un sujet aussi technique¹⁸. Suite à cette observation, il a été décidé de n'interroger que des responsables de l'administration de parlements ciblés. D'ailleurs, ces derniers, tout en partageant des informations précieuses, ont confirmé que la subsidiarité est un sujet relativement méconnu des élus, une constatation importante dans la compréhension de la problématique posée dans ce travail de recherche.

Pour toutes ces raisons, nous avons procédé à cinq entretiens avec chaque parlement régional/communautaire présent en Belgique :

- Un entretien avec deux responsables du Greffe du Parlement de la Communauté germanophone en charge des relations extérieures, réalisé le 25 octobre 2024.
- Un entretien avec un responsable du service des relations extérieures du Parlement flamand, réalisé le 28 octobre 2024.
- Un entretien avec deux responsables du service des relations extérieures du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles¹⁹, réalisé le 21 novembre 2024.
- Un entretien avec un responsable du service des relations internationales du Parlement de Wallonie, réalisé le 26 novembre 2024.
- Un entretien avec un responsable du service des relations extérieures du Parlement de Bruxelles-Capitale, réalisé le 5 décembre 2024.

Il est à noter que, par deux fois, la présence de deux fonctionnaires a été sollicitée pour répondre aux questions formulées lors des interviews. Cette demande avait été initiée par notre interlocuteur principal afin d'assurer une information exhaustive. Comme l'a souligné, lors de notre entretien, un fonctionnaire de la Fédération-Wallonie, il est vrai que les fonctionnaires peuvent être affectés à d'autres services après plusieurs années²⁰. Étant donné que cette demande

¹⁷ La Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE) est un organe interparlementaire qui regroupe l'ensemble des parlements régionaux de l'Union européenne qui possèdent un pouvoir législatif. Pour plus d'informations : CALRE, « Making the voice of regional legislative assemblies heard in the European Union », *Site web de la CALRE*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.calrenet.eu/>, (consultée le 13 novembre 2024).

¹⁸ *Entretien avec A.P.*, réalisé le 23 octobre 2024, p. 84.

¹⁹ Nous sommes bien conscients que seule la « Communauté française » possède une personnalité juridique et est reconnue par la Constitution. Néanmoins, par facilité et pour utiliser le terme actuel, nous utiliserons le vocable « Fédération Wallonie-Bruxelles » ou « FWB » de manière équivalente à la Communauté française.

²⁰ *Entretien avec le Parlement de la FWB*, réalisé le 21 novembre 2024, p. 105.

était spontanée, pertinente et n'entraverait en aucun cas le bon déroulement de l'entretien, nous avons consenti à y répondre favorablement.

Par ailleurs, chacune des personnes interviewées ont marqué leur accord afin que le contenu de la discussion soit enregistré et utilisé dans le cadre de ce travail. Conformément aux normes légales sur la protection des données en vigueur²¹, chaque entretien a fait l'objet d'une retranscription anonymisée qui est annexée à la fin de cet écrit.

3. Cadrage théorique

Le principe de subsidiarité est un principe complexe et débattu. La présente section a pour ambition de situer ce principe dans la théorie de la gouvernance multi-niveaux envisagée par Gary Marks. Ensuite, nous abordons les différentes formes que peut prendre le principe de subsidiarité. Enfin il est question de son objet au regard de ses différentes caractéristiques.

3.1 La théorie de la gouvernance multi-niveaux

Les enjeux liés au principe de subsidiarité au sein de l'Union européenne doivent tout d'abord s'inscrire dans un cadre plus large d'analyse des différentes formes d'organisations multi-niveaux. Pour ce faire, la théorie de la gouvernance multi-niveaux de Gary Marks permet d'analyser les diverses pratiques des acteurs, qu'ils soient gouvernementaux ou autres, opérant à des niveaux de pouvoir différents²².

Développée dans les années 1990, période durant laquelle l'UE s'est élargie et a vu émerger les entités infranationales en tant qu'acteurs politiques de son organisation, cette théorie distingue deux principaux types de gouvernance :

- **Type I : la gouvernance multi-niveaux intégrée**

Le premier type de modèle de gouvernance repose sur une organisation au sein de laquelle un nombre restreint d'administrations et de service opèrent à des niveaux distincts. Chaque niveau de pouvoir possède des compétences générales qu'il exerce au sein d'un espace défini (local,

²¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

²² JEFFERY Charlie, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et Management Public*, 1997, vol. 15, n°3, pp. 212-213.

régional, national et supranational)²³. Dotées de leur propre institution, ces différentes administrations se caractérisent par leur stabilité et leur implantation durable²⁴. L'Union européenne, de par sa structure organisationnelle et la progressive prise en considération des entités infranationales au fil de sa construction peut prétendre correspondre à ce type de modèle²⁵.

○ **Type II : la gouvernance multi-niveaux fonctionnelle ou thématique**

Le deuxième type de modèle de gouvernance décrit quant à lui une organisation fragmentée de manière fonctionnelle. Contrairement au premier type, chaque administration/service possède une compétence spécifique, qu'il peut exercer sur plusieurs territoires. Ces instances sont ainsi créées pour gérer des enjeux spécifiques, qui concernent des politiques particulières (service de santé, agence active dans la régulation du transport, etc.)²⁶. Par conséquent, ces administrations sont flexibles et adaptées aux besoins changeants, ce qui impacte leur stabilité²⁷.

En conclusion, la théorie développée par Gary Marks nous donne une grille d'analyse pour comprendre le fonctionnement de l'Union européenne. Ce modèle met en lumière le nécessaire partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Il reflète la réalité de l'organisation européenne, où les décisions ne sont plus uniquement prises par les États membres, mais sont le produit des interactions entre les différents acteurs, allant de l'échelle européenne aux collectivités locales²⁸. Dans ce cadre, le principe de subsidiarité joue un rôle fondamental dans l'exercice des compétences qui se retrouvent à la croisée des niveaux de pouvoir.

²³ HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Types of Multi-Level Governance », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2002, n° 3, pp. 9-10

²⁴ *Ibid.*

²⁵ JEFFERY Charlie, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *op. cit.*, p. 220.

²⁶ HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Types of Multi-Level Governance », *op. cit.*, pp. 11-14.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Types of Multi-Level Governance », *op. cit.*, pp. 9-10.

3.2. Les différentes formes de subsidiarités

Le principe de subsidiarité est un principe qui régit l'organisation des pouvoirs publics et les interactions entre les différents niveaux de gouvernance. Partant, le principe de subsidiarité peut prendre diverses formes :

▪ **La subsidiarité territoriale**

Cette forme de subsidiarité attrait à la répartition des compétences partagées entre différents niveaux de pouvoirs (local, régional, national, supranational) qui agissent sur un même territoire. Le principe de subsidiarité territoriale ne consiste pas à attribuer des compétences entre différentes entités, mais il encadre l'exercice des compétences partagées entre plusieurs entités, en veillant à ce qu'elles soient exercées au niveau le plus efficace et le plus proche des citoyens²⁹. C'est le cas dans les États fédéraux lorsque certaines compétences sont exercées tant au niveau national qu'au niveau local ou régional. Sous cette forme, le principe de subsidiarité est conçu comme un partage vertical de compétence, de ce fait constitue un principe d'organisation politique³⁰.

▪ **La subsidiarité fonctionnelle**

La subsidiarité peut également s'envisager de manière fonctionnelle, en ce sens qu'elle régit la répartition des fonctions au sein d'un même niveau de gouvernance. Il répartit les tâches entre les acteurs publics et privés en fonction de leurs compétences et des enjeux spécifiques en présence³¹. C'est le cas dans les systèmes économiques capitalistes, où le secteur privé est le principal acteur et où l'État n'agit que pour encadrer et stimuler l'activité économique. Sous cette forme, le principe de subsidiarité est conçu comme un partage horizontal des fonctions, de ce fait elle constitue un principe d'organisation sociale³².

▪ **La subsidiarité procédurale**

Cette dernière forme de subsidiarité concerne le cas dans lequel, une première autorité publique serait dans l'incapacité d'assumer une de ces compétences. Alors, une seconde serait habilitée

²⁹ CRAIG Paul (dir.), DE BURGA Grainne, *EU Law, Text, Cases, and Materials, 7th Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 113.

³⁰ DELPÉRÉE Francis, *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 11.

³¹ CONSEIL DE L'EUROPE, « La définition et les limites du principe de subsidiarité », Rapport n°55 sur les autorités locales et régionales en Europe, 1994, p. 10.

³² DELPÉRÉE Francis, *Le principe de subsidiarité*, pp. 11-12.

à intervenir pour pallier cette incapacité³³. Cela peut être le cas lorsqu'une institution publique est jugée défaillante ou inefficace pour exercer ladite compétence. Sous cette forme, le principe de subsidiarité est conçu comme un partage de compétences entre plusieurs autorités publiques, de ce fait constitue un principe procédural.

Dans le cadre de cet écrit, nous aborderons uniquement la subsidiarité sous sa forme territoriale. En effet, le principe de subsidiarité tel qu'il est envisagé par les traités européens a pour objectif principal de réguler la répartition des compétences entre le niveau supranational et les États membres. Par conséquent, son contrôle par les parlements nationaux et régionaux s'intègre pleinement dans la vision verticale de la subsidiarité décrite ci-haut.

3.3. L'objet de la subsidiarité

Le principe de subsidiarité est un principe qui régit l'exercice des compétences entre différents niveaux de pouvoirs. Par conséquent, il ne s'applique qu'au sein d'États ou d'organisations politiques dites décentralisés, c'est-à-dire comportant différents niveaux de gouvernance³⁴. D'ailleurs, cette décentralisation implique une répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs, avec des compétences exclusives à certains niveaux et d'autres partagées. Ces compétences partagées entre plusieurs échelons de gouvernances peuvent être considérées comme la raison d'être du principe de subsidiarité car elles posent en réalité deux questions majeures³⁵.

Primo, celle de l'exercice des compétences partagées. En effet, les enjeux actuels (climatiques, économiques, sociaux) transcendent les différents niveaux de pouvoirs. Par ailleurs, ils concernent souvent des compétences partagées entre ces différents niveaux. Le principe de subsidiarité a donc pour objectif premier d'harmoniser la collaboration entre les différents niveaux de gouvernance afin de répondre de manière efficace aux problématiques auxquels les différentes entités politiques sont confrontées³⁶.

Secundo, le phénomène de décentralisation pose la question de l'unité et de la cohérence de l'État ou de l'organisation politique. De fait, l'exercice partagé de compétences peut parfois conduire à des différences importantes dans l'implantation de certaines politiques. Il s'agit donc

³³ *Ibid.*

³⁴ HUYSMANS Martijn, VAN GRUISEN Philippe, « Substance and subsidiarity: the economic dimension of conflict in the early warning system », *Journal of European integration*, 2022, vol. 3, n° 44, pp. 411-412.

³⁵ MARCHAND-TONEL Xavier, « La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne », *Droit et Société*, 2012, vol. 1, n° 80, pp. 10-12.

³⁶ MARCHAND-TONEL Xavier, « La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne », *op. cit.*, p. 12.

de trouver un équilibre entre l'unité et la diversité. Pour ce faire, le principe de subsidiarité est également un outil permettant aux différents échelons de gouvernance de travailler ensemble sur des approches communes et dans le respect du contexte et des particularités de chacun³⁷. En guise d'exemple, l'UE élabore des politiques communes afin de garantir une cohésion sociale, environnementale mais les États membres sont responsables de leurs mises en œuvre, afin de les adapter à leur situation interne et aux réalités spécifiques qui les concernent.

Dans le but de répondre à ces deux questions, le principe de subsidiarité tel qu'il sera entendu dans ce mémoire, est fondé sur deux impératifs.

D'une part, l'impératif d'efficacité, paraphrasé par Hugues Dumont comme « au plus approprié, au mieux »³⁸. Cet impératif signifie que les décisions doivent être prises au niveau le plus proche de l'individu. L'idée derrière cet impératif est que les instances les plus proches sont les plus à même de comprendre les besoins des citoyens et par conséquent sont les mieux placées pour y répondre³⁹.

D'autre part, l'impératif de proximité, c'est à dire « au plus près – au mieux »⁴⁰. Cet impératif souligne l'importance de l'efficacité de l'action des politiques européennes. Chaque politique publique doit être menée à un niveau de pouvoir qui maximisera son efficacité. Cela implique une collaboration entre les différents niveaux afin de déterminer à quel niveau une problématique doit être traitée afin de garantir l'efficacité de la réponse politique apportée⁴¹.

Le principe de subsidiarité, guidé par ces deux impératifs, vise à garantir que le pouvoir est exercé de manière efficace et que la décision politique soit prise au niveau le plus proche du citoyen. Il reflète une volonté d'équilibre entre les différents niveaux de pouvoirs, en assurant une coordination entre ceux-ci⁴².

Toutefois, l'application du principe de subsidiarité dépend de la manière dont les impératifs d'efficacité et de proximité sont combinés. En effet, il peut découler de la mise en œuvre de ce principe que, soit on impose à la collectivité inférieure, du bas d'agir car elle est jugée

³⁷ *Ibid.*

³⁸ DUMONT Hugues, « La subsidiarité et le fédéralisme belge : un principe discret ou dangereux », in DELPEREE Francis (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 472.

³⁹ Texte 28, p. 372.

⁴⁰ H. DUMONT « La subsidiarité et le fédéralisme belge (...) », *op.cit.*, p. 472.

⁴¹ BOMBOIS Thomas, « Le principe de subsidiarité territoriale : vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local », *Annales de Droit de Louvain*, 2001, vol. 61, n° 2-3, pp. 373-374.

⁴² BOMBOIS Thomas, « Le principe de subsidiarité territoriale : vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local », *op. cit.*, p. 375.

suffisante, soit on empêche cette collectivité inférieure d’agir au profit de la collectivité supérieure, jugée plus compétente. Par conséquent, la combinaison des deux impératifs peut tantôt donner une dimension positive au principe en imposant que l’action politique soit prise par la collectivité de base. Mais une dimension négative existe également en empêchant la collectivité du bas d’agir au profit d’une collectivité supérieure qui est jugée plus compétente pour mener l’action politique⁴³.

En conclusion, le principe de subsidiarité étudié sous sa forme territoriale dans ce mémoire est un principe parfois difficile à saisir. Son équilibre entre les impératifs de proximité et d’efficacité conduit tantôt à limiter l’action politique d’un collectif, ou tantôt impose à cet ensemble de mettre en œuvre la politique publique visée. C’est finalement ce balancement qui rend non seulement l’appréhension de ce principe parfois difficile mais surtout qui fait de son application un choix imminemment politique et ambigu⁴⁴.

⁴³ VIOLA Francesco, « Le principe de subsidiarité: pour ou contre l’Etat », *Diritto e questioni pubbliche*, 2009, vol. 9, n° 1, p. 16.

⁴⁴ HANSON Sophie, « Le principe de subsidiarité constitue-t-il un bon outil pour assurer la répartition des missions dans un contexte supracommunal », in *Acte du colloque « La Fabrique des Métropoles »*, 24-25 novembre 2018, Liège.

4. Aux origines du principe de subsidiarité

S'il est vrai que les discussions autour de la définition du principe de subsidiarité et de son application à l'échelle européenne ne remontent qu'à la fin du siècle dernier, l'origine même de ce principe, elle, est bien plus ancienne. Et ce sont principalement les travaux de Chantal Million-Delsol, philosophe et politologue française, qui ont permis de retracer l'évolution de ce principe et de sa définition à travers le temps. Cette section discute de l'histoire du principe de subsidiarité, partant de son origine philosophique attribuée à Aristote jusqu'à sa première application concrète au sein d'un État moderne, l'Allemagne fédérale au début du XXe siècle.

4.1 L'origine philosophique du principe

Discuter du principe de subsidiarité, c'est avant tout discuter du rôle de l'État, de la chose publique et de son administration (au sens gestionnaire du terme). Bien que le terme « subsidiarité » n'ait été créé que récemment, les discussions autour de sa conception philosophique sont, elles, beaucoup plus anciennes.

Tout d'abord, Millon-Delsol situe les premières formulations de la subsidiarité dans les écrits de philosophes comme Aristote, qui considérait que la cité était une communauté formée de plusieurs niveaux d'organisations autonomes. Pour Aristote, le bien commun était mieux servi lorsque chaque partie de la société assumait ses fonctions sans l'intervention constante de l'État. Cette idée de laisser chaque entité (telles que la famille ou les petites communautés locales) prendre en charge les responsabilités qui lui sont propres est un précurseur de la subsidiarité : il s'agissait d'éviter une concentration excessive du pouvoir tout en préservant l'efficacité dans la gestion des affaires publiques⁴⁵.

Ensuite, cette notion se renforce dans la pensée chrétienne médiévale, particulièrement à travers les écrits du théologiste Thomas d'Aquin. Ce dernier voit l'individu comme doté d'une dignité et d'une capacité d'action propres, des qualités qui se développent mieux dans les structures locales où il peut agir directement. La subsidiarité, dans cette optique, devient un principe moral qui affirme que les échelons supérieurs ne doivent intervenir que lorsque les entités de base ne peuvent plus accomplir leurs fonctions. Cela s'inscrit dans une vision chrétienne de la société, où la communauté est construite sur une solidarité volontaire, par le bas, et où le respect des

⁴⁵ MILLION-DELSOL Chantal, *L'État subsidiaire*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Léviathan », 1992, p. 36.

différentes sphères et de leurs compétences propres garantit le bien commun et la dignité de tous⁴⁶.

Également, au début des Temps modernes, c'est le juriste allemand Althusius qui apporte une vision nouvelle et totale de ce principe. En effet, selon lui, l'homme seul n'est rien. Il n'existe que parce qu'il fait société. Il conçoit la société comme étant organisée selon le principe des poupées russes, avec au départ la famille qui préexiste à la corporation, qui préexiste à la cité ainsi de suite. Partant, c'est bien la société et ses différentes sphères « basses » qui prime sur le pouvoir central (le Prince à l'époque)⁴⁷. Althusius est donc un fervent défenseur de l'autonomie de ces organisations dites « basses » car pour lui, cette liberté garantit non seulement l'efficacité de leurs actions mais également le bonheur quotidien des citoyens⁴⁸.

Enfin, au XIXe siècle, alors que les nouveaux États modernes se centralisent, le principe de subsidiarité prend une dimension nouvelle. Dans un contexte de transformations sociales rapides, la subsidiarité apparaît comme une solution intéressante pour répondre à la fois aux besoins de régulation sociale et aux aspirations des citoyens à participer activement à la chose publique. Le danger d'une bureaucratisation excessive inquiète aussi certains penseurs chrétiens, qui redoutent l'effacement des institutions locales et la perte d'autonomie des individus⁴⁹.

L'évolution des discussions autour du principe de subsidiarité dans le temps permet de mettre en lumière que ce principe a comme objectif principal de répondre aux problématiques politiques et sociales de l'époque : l'autonomie des individus et l'efficacité de l'action commune, publique⁵⁰. Du fait de la position centrale de l'Église catholique dans l'Histoire, c'est principalement en son sein que les débats autour du principe de subsidiarité avaient lieux. Ce n'est donc pas un hasard si la première formalisation concrète de ce principe a émané de cette organisation religieuse.

⁴⁶ MILLION-DELSOL, *L'État subsidiaire*, op. cit., p. 43.

⁴⁷ MILLION-DELSOL, *L'État subsidiaire*, op. cit., p. 48.

⁴⁸ MILLION-DELSOL, *L'État subsidiaire*, op. cit., pp. 49-50.

⁴⁹ MILLION-DELSOL, *L'État subsidiaire*, op. cit., pp. 76-78.

⁵⁰ *Ibid.*

4.2. La formalisation du principe

En effet, c'est véritablement l'Église catholique qui formulera en premier le principe de subsidiarité dans un écrit. De fait, la locution latine « *subsidiarii officii principio* »⁵¹ présente dans le texte est considérée par beaucoup comme l'acte de naissance de la subsidiarité en tant que principe régissant l'intervention de l'État. Afin de mieux comprendre cette innovation, il faut se replonger dans le contexte de l'époque.

Au début des années 30, le pape Pie XI promulgue l'encyclique *Quadragesimo Anno*, à l'occasion des 40 ans de la publication de la célèbre *Rerum novarum*, premier texte fondateur de la doctrine sociale de l'Église catholique⁵². Cette nouvelle encyclique est publiée dans le contexte de l'entre-deux guerres en Italie, marqué par de vives tensions entre le Vatican et l'État dirigé par Benito Mussolini. Ces tensions, apparues principalement à propos de l'intervention de l'État au sein des milieux associatifs catholiques, poussent le Pape à rappeler la position de l'Église à propos de l'interventionnisme étatique. Comme le dit Julien Barroche dans son écrit, l'Église entend rappeler que « *l'État doit laisser vivre les corps intermédiaires à l'œuvre dans la densité sociale* »⁵³. Il ne doit donc pas agir mais bien réguler et cadrer les relations sociales de la société civile tout entière. Pour le pontife, plus le principe de subsidiarité est respecté, plus l'autorité sera efficace et soutenue par les différents niveaux de pouvoirs, ce qui conduira à la prospérité de l'État⁵⁴. Ce principe, tel que formulé par l'Église, met en évidence les deux caractéristiques qui le compose, à savoir le respect de la pluralité politique dans la prise de décisions et l'importance du niveau de la décision.

Premièrement, le respect de la diversité des points de vue qui composent la société est essentiel pour l'autorité étatique. En effet, les décisions qui seront prises par l'État seront d'autant plus

⁵¹ Cette formule a été traduite à l'époque en français par « principe de la fonction supplétive ». Il faudra attendre 1992 pour que le mot subsidiarité entre finalement dans le dictionnaire français.

Source : BARROCHE Julien, « La subsidiarité chez Jacques Delors : du socialisme chrétien au fédéralisme européen », *Politique européenne*, 2007, vol. 3, n° 23, p. 155.

⁵² ENDO Ken, « The Principle of Subsidiarity : From Johannes Althusius to Jacques Delors », *Hokkaido Law Review*, 1994, vol. 44, n° 6, p. 582.

⁵³ BARROCHE Julien, « La subsidiarité chez Jacques Delors : du socialisme chrétien au fédéralisme européen », *op. cit.*, p. 155.

⁵⁴ CREGG Sameul, « Quadragesimo anno (1931) », in BRADLEY Gerard V., BRUGGER Eugene Christian (éd.), *Catholic Social Teaching: A Volume of Scholarly Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 97-100.

soutenues que si elles prennent en compte la diversité d'opinions qui compose la société, l'objectif étant de tendre au maximum vers le consensus⁵⁵.

Deuxièmement, la décision doit être prise au plus proche de l'individu qu'elle cible, en fonction des différents niveaux de pouvoirs et d'actions compétents⁵⁶.

En conclusion, l'introduction formelle du principe de subsidiarité dans un écrit par l'Église catholique au début des années 30 est un acte fort dans son histoire. En effet, dans une forte période d'industrialisation, l'Église cherche à réguler l'intervention de l'État dans ses décisions et craint une trop grande centralisation des pouvoirs dans les mains de l'autorité étatique. En outre, ces divers défis auxquels la doctrine catholique a voulu répondre avec la formulation de ce principe seront également des questions qui se poseront dès le début de la construction européenne. L'évolution du principe de subsidiarité au sein des textes européens sera l'objet d'une section ultérieure dans ce travail.

4.3. L'Allemagne fédérale, premier cas d'application du principe

Si l'Église catholique a été la première organisation à introduire dans son organisation le principe de subsidiarité dans les années 30, l'Allemagne fédérale fût le premier pays à l'inscrire formellement dans sa constitution après la Seconde Guerre mondiale, ce qui en fait un exemple de choix afin d'illustrer l'application du principe⁵⁷.

La République fédérale d'Allemagne, telle qu'actuellement constituée repose sur une constitution appelée « *Loi fondamentale* » rédigée en 1949⁵⁸. Ce texte qui est rédigé au lendemain des atrocités de la Seconde Guerre mondiale doit réconcilier les allemands avec le monde politique. Les diverses discussions autour de la forme que le fédéralisme doit désormais prendre dans le pays aboutissent principalement à la mise en exergue d'un principe qui devient fondamental, le principe de subsidiarité. En effet, tel qu'envisagé dans le nouveau texte, il doit régir la répartition des compétences entre le pouvoir central, appelé le *Bund* et les entités

⁵⁵ BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *Revue Gouvernance*, 2008, vol. 5, n° 2, pp. 56-57.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ HERGENHAN Jutta, « Le fédéralisme allemand et la construction européenne », *Problématiques européennes*, 2000, n° 5, p. 6

⁵⁸ Il est néanmoins important de noter que depuis 1871, les différentes constitutions allemandes successives faisaient déjà référence de manière implicite à la subsidiarité. La célèbre Constitution de Weimar écrite au sortir de la Première Guerre mondiale figure d'ailleurs comme la première tentative de répartition des compétences entre l'État central allemand (appelé *le Reich*) et les Länder. Cependant, avec l'arrivée du chancelier Hitler au pouvoir en 1933, la structure fédérale du pays sera supprimée et remplacée par un État national-socialiste totalitaire, avec les conséquences que l'on connaît.

Source : HERGENHAN Jutta, « Le fédéralisme allemand et la construction européenne », *op. cit.*, p. 7.

fédérées, appelées *Länder*⁵⁹. Cela étant fait dans l'objectif d'éviter qu'une concentration excessive des pouvoirs à l'échelle nationale ne soit encore possible.

C'est à l'article 30 de cette loi fondamentale que l'on retrouve la première référence au principe de subsidiarité. Dédié à la répartition des compétences entre les deux principaux niveaux de pouvoirs, il consacre les *Länder* comme niveau principal d'accomplissement des compétences étatiques, l'État central ne s'occupe lui que des compétences résiduelles⁶⁰. C'est bien l'échelle territoriale la plus proche du citoyen qui jouit de la pleine compétence des tâches. Ensuite, la deuxième grande référence au principe de subsidiarité se retrouve à l'article 72 qui établit une répartition claire des compétences des *Länder*, avait une prédominance de ceux-ci si ces compétences sont partagées avec le Bund. En effet, dans les domaines où le *Bund* exerce aussi une compétence, les *Länder* sont autorisés à légiférer aussi longtemps que le *Bund* ne l'a pas fait. À nouveau, le principe de subsidiarité est utilisé pour répartir les actions des différents niveaux de pouvoirs dans un but d'efficacité et de proximité avec les citoyens⁶¹.

En conclusion, la République fédérale allemande est un exemple marquant de l'application du principe de subsidiarité, formellement inscrit dans sa constitution après la Seconde Guerre mondiale. Ancré dans la Loi fondamentale de 1949, ce principe régit la répartition des compétences entre le *Bund* et les *Länder* en plaçant les entités fédérées au cœur de l'exercice des compétences étatiques, et en limitant l'intervention du pouvoir central aux compétences résiduelles. L'exemple allemand est non seulement intéressant car il constitue le premier exemple d'application juridique du principe en Europe mais surtout il inspirera fortement les futures discussions autour de son introduction à l'échelle européen⁶². L'histoire de l'intégration du principe de subsidiarité dans la construction européenne et les débats y attenants sont d'ailleurs l'objet de la section suivante.

⁵⁹ BAROCHE Julien, « La subsidiarité : le principe et l'application », *Etudes*, 2008, vol. 6, n° 408, p. 780.

⁶⁰ HERGENHAN Jutta, « Le fédéralisme allemand et la construction européenne », *op. cit.*, p. 11.

⁶¹ HERGENHAN Jutta, « Le fédéralisme allemand et la construction européenne », *op. cit.*, p. 10.

⁶² BAROCHE Julien, « La subsidiarité : le principe et l'application », *op. cit.*, p. 783.

5. Le principe de subsidiarité et le fait régional : une histoire d'intégration dans la construction européenne

5.1. De Rome à Maastricht

Bien que formellement introduit lors de la signature de ce traité, le principe de subsidiarité est en réalité implicitement présent dans les textes européens depuis le Traité de Rome. En effet, via son article 235, le texte de Rome prévoyait déjà une clause de flexibilité qui autorisait le législateur européen à prendre « *les dispositions appropriées* » si « *Une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, {...}, l'un des objets de la Communauté* »⁶³ sans que le traité ait prévu dans son texte ladite action. La subsidiarité, on la retrouve également de manière implicite dans le texte de l'Acte Unique où elle est évoquée à l'article 130 R dans le domaine de la politique environnementale⁶⁴.

Néanmoins, c'est véritablement avec l'arrivée du français Jacques Delors à la tête de la Commission européenne en 1985 que le sujet de l'introduction explicite de la subsidiarité est mis sur la table des discussions. Issu d'une famille chrétienne socialiste, il s'est beaucoup engagé dans les milieux associatifs et syndicaux chrétiens. Cette attache religieuse influence d'ailleurs fortement sa vision de la subsidiarité et du fédéralisme⁶⁵.

À son arrivée, il pose la question de l'efficacité et de la cohérence des Communautés européennes, alors qu'il a pour ambition la mise en place du marché unique pour le début des années 90⁶⁶. Dans son premier discours devant les députés européens en janvier 1985, il dit ceci :

*« Est-ce que, dans certains cas, dix Écus de plus dans le budget communautaire n'auraient pas plus d'effet multiplicateur qu'un Écu de plus dans chacun des budgets des dix pays membres ? Cette question ne rejoint-elle pas, d'ailleurs, une des idées qui sous-tend l'approche adoptée par votre Parlement pour justifier le projet de l'Union européenne, ce que l'on appelle "le principe de subsidiarité" »*⁶⁷.

⁶³ Article 235, *Traité instituant la Communauté économique européenne*, signé à Rome le 25 mars 1957.

⁶⁴ DELORS Jacques, *Le Nouveau Concert européen*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, p. 165.

⁶⁵ GRANDJEAN Geoffrey, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2020, pp. 548-549.

⁶⁶ FEIX Marc, « Subsidiarité, proportionnalité et construction européenne », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 4, n° 267, p. 61.

⁶⁷ DELORS Jacques, *Le Nouveau Concert européen*, op. cit., p. 44.

Comme l'explique Julien Barroche, le président Delors ne conçoit pas uniquement la subsidiarité comme un principe servant à répartir les compétences. Elle est pour lui un instrument pédagogique qui œuvre à la construction d'une Europe fédérale. En effet, elle ne doit pas être perçue seulement comme une limitation de l'intervention de la Communauté. Elle est aussi fondamentale utile afin de justifier l'action européenne⁶⁸.

Cette double conception, à la fois négative et positive de la subsidiarité, se retrouve dans le Traité de Maastricht signé en février 1992 à l'article 3B rédigé qui suit :

« {...}. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manières suffisantes par les Etats membres, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. {...} »⁶⁹.

Cependant, lors de la période de ratification du traité maastrichtien, certains États membres tel que l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore le Danemark, connaissent des contestations internes notamment en raison de l'insertion formelle de la subsidiarité dans le droit communautaire européen. Selon les *Länder* allemands, le principe de subsidiarité tel que rédigé dans le traité ouvre la possibilité d'un dialogue exclusif entre la Commission et l'État fédéral allemand. Cette crainte est également un des motifs de l'échec de la ratification du traité par le Danemark, qui est très attaché à l'autonomie de ses collectivités locales⁷⁰. Du côté britannique, le parti conservateur au pouvoir de John Major est dans une posture de défense de la souveraineté nationale face aux avancées communautaires, notamment à propos de la politique sociale et économique⁷¹.

En réaction, entre 1992 et 1993, Jacques Delors décide de lancer une série de consultation avec ces États membres afin de prendre en compte leurs différentes revendications nationales et régionales. Sous la direction de François Lamoureux, surnommé « *Monsieur Subsidiarité* »⁷² et collaborateur du président Delors, un premier rapport officiel de la Commission sur le principe

⁶⁸ BARROCHE Julien, « La subsidiarité chez Jacques Delors : du socialisme chrétien au fédéralisme européen », p. 168.

⁶⁹ Article 3B, *Traité sur l'Union européenne*, signé à Maastricht le 7 février 1992.

⁷⁰ BARROCHE Julien, « La subsidiarité chez Jacques Delors : du socialisme chrétien au fédéralisme européen », p. 166.

⁷¹ DE JACQUELOT Patrick, « Nouvelles complications pour la ratification britannique de Maastricht », *Les Echos*, 6 mai 1993, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/>, (consultée le 26 juin 2024).

⁷² SCHLENKER Dieter (éd.), *François Lamoureux : Architecte de l'Europe*, Paris, Institut Jacques Delors, 2017, p. 25.

de subsidiarité sera rédigé. Il débouchera à la fin de l'année 1993 sur la rédaction d'un protocole (n°30) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁷³.

Dans ce texte, plusieurs critères sont énoncés afin de conditionner l'application du principe de subsidiarité : aspect transnational du sujet ; une action menée uniquement au niveau national serait contraire aux exigences du traité ; une action au niveau supranational serait hautement plus avantageux. Cependant, le texte ne dit pas si l'ensemble de ces conditions doivent être rencontrées afin d'appliquer le principe de subsidiarité au bénéfice de la Communauté ou si le respect d'une seule de ces conditions est suffisant⁷⁴. Le protocole recevra finalement un bon accueil de la part des allemands et des britanniques et sera annexé au Traité d'Amsterdam en 1997 et ratifié par l'ensemble des États membres⁷⁵.

Les discussions autour du principe de subsidiarité, allant de sa conception sémantique aux modalités de son introduction dans le droit communautaire illustrent de la dimension politique du concept. Bien qu'elle soit inscrite dans un texte, la subsidiarité n'est pas rigide et varie selon ses modalités d'applications et de contrôles. Le principe subira d'ailleurs de nouvelles modifications (tant au niveau de sa définition que du contrôle de son application) dans les futurs textes européens⁷⁶.

La création du Comité européen des régions (ci-après « CdR ») lors du Traité de Maastricht a été motivée pour plusieurs raisons.

Primo, la mise sur pied quelques années plus tôt d'un conseil consultatif des autorités régionales et locales a démontré les bienfaits de la prise en considération d'autorités infranationales⁷⁷. Malgré des difficultés liées notamment à la diversité des acteurs présents au sein de ce conseil, celui-ci a fourni un travail précieux salué par la Commission.

Secundo, les institutions européennes rencontraient à l'époque de fortes critiques quant à leur déficit démocratique et leur manque de transparence. Tout comme avec l'insertion principe de

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ GRANAT Katarzyna, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2018, p. 18.

⁷⁵ BARROCHE Julien, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours », *Droit et Société*, 2012, vol. 1, n° 80, pp. 15-16.

⁷⁶ BARROCHE Julien, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours », *op. cit.*, p. 17.

⁷⁷ COLE Tony, « The Committee of the Regions and Subnational Representation to the European Union », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, vol. 12, n° 1, pp. 53-54.

subsidiarité, la création d'une institution dédiée aux entités régionales est une réponse à ces critiques, en dépassant la cadre nationale pour se rapprocher du citoyen⁷⁸.

Tertio, avec la signature à venir du traité maastrichtien, la Communauté européenne veut se détacher de son apparence purement économique et veut ouvrir son spectre de compétence, notamment en termes de cohésion sociale, de politiques monétaires et environnementales. L'Europe, du fait de sa volonté de s'impliquer dans des compétences jusqu'alors contrôlées par le niveau national, a vu dans la création du CdR une opportunité de consolider et structurer ses liens avec les gouvernements régionaux. De fait, dans les États membres fédéraux, se sont parfois les autorités régionales voir locales qui sont responsables de l'implémentation des politiques européennes⁷⁹.

À ses débuts, le Comité européen des régions sera composé de 189 membres issus des collectivités locales et régionales des États membres, avec un mandat de 4 ans renouvelable. Au sein de la procédure législative, sa consultation par la Commission et le Conseil sera néanmoins facultative pour la majorité des compétences⁸⁰. Cette implication à l'arrière-scène s'est naturellement imposée afin de répondre à certains gouvernements nationaux que la volonté n'était pas de les contourner mais de rapprocher la décision du citoyen afin d'accroître la légitimité de la Communauté⁸¹. Avec la signature du Traité d'Amsterdam en 1997, le Parlement européen pourra également consulter le Comité européen des régions, qui voit par ailleurs sa consultation élargie à de nouvelles matières telles que l'éducation, la jeunesse ou encore la cohésion économique et sociale⁸².

Enfin, des avancées sur les plans financiers et décisionnels voient également le jour. De fait, le financement des régions est désormais communautarisé et élargi. Cela implique que des projets interrégionaux, dépassant les frontières des États membres peuvent être financés par la Communauté. Cette avancée est matérialisée par la création du programme INTERREG,

⁷⁸ DOMORENOK Ekaterina, « The Committee of the Regions : Search of Identity », *Regional and Federal Studies*, 2009, vol. 19, n° 1, p. 145.

⁷⁹ HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Europe with the Regions : Channels of Regional Representation in the European Union », *The Journal of Federalism*, 1996, vol. 26, n° 1, p. 75.

⁸⁰ Sa consultation était obligatoire sur certains sujets précis tel que la culture ou les réseaux transeuropéens.

⁸¹ HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Europe with the Regions : Channels of Regional Representation in the European Union », *op. cit.*, pp. 76-77.

⁸² M. MARGELLOS Théophile, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », *op. cit.*, pp. 38-39.

programme de coopération qui encourage les initiatives transrégionales intérieures et extérieures, financé par le fond FEDER⁸³.

Sur le plan décisionnel, une modification de la composition du Conseil ouvre la porte à une représentation régionale. Désormais, la qualité du représentant de l'État membre qui participe au Conseil est précisée, en ce sens qu'il doit s'agir « *d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État* »⁸⁴. Si un sujet discuté lors d'un Conseil relève d'une compétence régionale exclusive, le représentant du gouvernement régional sera membre du Conseil de la thématique en question.

En conclusion, le Traité de Maastricht a été une étape cruciale pour l'intégration des régions dans la Communauté européenne, notamment par l'introduction formelle du principe de subsidiarité et la création du Comité européen des régions. Ces mesures ont permis de renforcer la protection des intérêts régionaux et de répondre aux critiques sur le déficit démocratique des institutions européennes. Avec des avancées notables dans le financement et la représentation régionale, Maastricht a posé les bases d'une participation accrue des régions au sein de l'Union européenne, consolidée par l'ajout d'un protocole quelques années plus tard.

5.2. Le Traité de Lisbonne et le mécanisme d'alerte précoce

Depuis l'ajout d'un protocole dédié aux modalités de son application en 1997, le principe de subsidiarité n'a pas subi de modification significative. En effet, le Traité de Nice signé en 2002 portait essentiellement sur l'adaptation des institutions suite au récent élargissement de la Communauté. Les adaptations apportées par ce texte se sont plutôt portées sur son mode de fonctionnement plutôt que sur ces principes généraux⁸⁵.

Le Traité de Lisbonne constitue la dernière modification significative du principe de subsidiarité dans les textes européens. Avec l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe quelques années plus tôt, la construction européenne se retrouve confrontée à des incertitudes. Les refus français et néerlandais lors de la période de ratification ont enterré le projet de constitution et ont forcé *a minima* une remise en question de l'intégration européenne⁸⁶. Le Traité de Lisbonne, signé en 2007 et ratifié par tous les États membres deux ans plus tard, a

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Article 146 TCE, *Traité sur l'Union européenne*, signé à Maastricht le 7 février 1992.

⁸⁵ M. MARGELLOS Théophile, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », *op. cit.*, pp. 40.

⁸⁶ GAUTRON Jean-Claude, « L'échec de la Constitution européenne en France », *Revue AFRI*, 2006, vol. 7, p. 12.

donc pour objectif de répondre aux critiques qui ont conduit à l'échec du précédent texte. Ces critiques étaient principalement tournées à l'encontre du manque de transparence et d'efficacité de la Communauté ainsi que du déficit démocratique reproché à certaines de ses institutions⁸⁷.

Un des symboles de cette volonté est le changement de nom de l'organisation supranationale, « la Communauté européenne » va laisser place « l'Union européenne », qui reçoit par ailleurs la personnalité juridique⁸⁸. Les discussions de Lisbonne aboutissent également à une restructuration des différents textes européens en vigueur en deux parties complémentaires.

D'une part, le Traité de Maastricht est renommé « *Traité sur l'Union européenne* » (ci-après « *TUE* ») et traite des objectifs, des valeurs et principes démocratiques et institutionnels de l'UE. Il couvre également les principaux éléments des coopérations renforcées, de la politique étrangère et de sécurité commune et de la citoyenneté européenne⁸⁹.

D'autre part, le Traité de Rome est remplacé par le « *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (ci-après « *TFUE* ») qui a pour objectif de préciser l'action de l'Union. Plus volumineux que le TUE, il détaille les différentes compétences de l'Union, régit le fonctionnement des ses institutions ou encore rassemble les dispositions relatives à l'Union économique et monétaire ainsi que celles ayant trait à la coopération judiciaire⁹⁰. De plus, c'est à ce traité que seront annexés les différents protocoles, annexes et déclarations.

Toutefois, l'objectif de clarification porté par le Traité de Lisbonne ne se matérialise pas uniquement au niveau de la restructuration des textes européens. Des modifications importantes concernant le principe de subsidiarité sont également apportées dans le corps du texte concernant la définition des compétences. En effet, c'est aux articles 2 à 7 du TFUE que l'on retrouve pour la première fois une répartition claire des compétences de l'Union qui spécifie les domaines dans lesquels elle exerce une compétence exclusive, partagée ou d'appui⁹¹. Étant donné que le principe de subsidiarité ne s'applique qu'aux compétences partagées (et par

⁸⁷ FUSEAU Julien, « Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne », in ROSSETTO Jean, BERRAMDANE Abdelkhaleq, CREMER Wolfram, PUTTLER Adelheid (éds.), *Quel avenir pour l'intégration européenne*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, pp. 125-126

⁸⁸ BLIN Olivier, « La personnalité juridique de l'Union européenne après Lisbonne : véritable acquisition ou simple reconnaissance ? », in BIOY Xavier (éd.), *La personnalité juridique. Traditions et évolutions*, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse 1, 2013, pp. 132-133.

⁸⁹ GRANDJEAN Geoffrey, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 648.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ FUSEAU Julien, « Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne », op. cit., pp. 142-143.

extension d'appui) entre les États membres et l'Union, cette clarification au sein du traité régie de manière plus formelle son application⁹².

En second lieu, afin de répondre aux critiques sur le manque de démocratie au sein des institutions européennes, le traité agira également au niveau du principe de subsidiarité par la prise en considération formelle des entités régionales, voire locales, dans l'exercice du principe⁹³.

Concrètement, deux modifications importantes sont apportées :

Primo, la définition du principe de subsidiarité a été modifiée. L'ancien article 3B devenu article 5, §3, du TUE s'est vu complété avec la mention de l'échelon régional et local comme niveau d'action de l'État membre⁹⁴.

En effet, cet article dispose désormais que :

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

[...]

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

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.»⁹⁵

Par conséquent, les entités infraétatiques, qui sont dotées de compétences propres, doivent être prises en compte pour établir l'insuffisance d'une action à l'échelle nationale. Cette

⁹² *Ibid.*

⁹³ CRUZ Joanna, « Les parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne », *Emulations – Regard sur notre Europe*, 2009, n° 6, p. 42.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Article 5 du TFUE [nous soulignons].

modification fait suite à une intense pression de la part du Comité européen des régions, qui milite depuis sa création pour la prise en considération des niveaux de pouvoirs régionaux et locaux dans le corps du traité, et en particulier au sujet du principe de subsidiarité⁹⁶.

Secundo, un mécanisme de contrôle du principe par les parlements nationaux est inséré dans le protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité. Appelé « *mécanisme d'alerte précoce* », il permet aux assemblées législatives nationales de surveiller la bonne application du principe en adressant des avis motivés à la Commission à propos de tous projets d'actes législatifs. La possibilité est laissée aux chambres nationales de pouvoir consulter leurs parlements régionaux pour autant qu'ils possèdent une compétence législative⁹⁷. Ce mécanisme trouve son origine dans les discussions lors de l'élaboration de la Constitution européenne, texte adopté en 2004 mais avorté ensuite à cause des refus français et néerlandais lors de la ratification. Durant les travaux préparatoires de ce texte, le groupe de travail n°1 sur le principe de subsidiarité ainsi que le groupe de travail n°4 sur le rôle des parlements nationaux se sont penchés sur la question de la surveillance du principe. Malgré un accueil majoritairement positif du mécanisme d'alerte précoce en séance plénière, plusieurs voix s'élèvent à propos du rôle consacré aux parlements nationaux⁹⁸.

Initialement, le mécanisme d'alerte précoce ne pouvait être appliqué que par des assemblées législatives nationales. Par conséquent, les représentants des États fédéraux estimaient que les assemblées régionales devaient également faire partie du mécanisme⁹⁹. Finalement, les contributions d'Elmar Brok et de Klaus Hänsch, membres allemands du groupe de travail n°1 ont amendé le texte en offrant la possibilité aux parlements nationaux de consulter leurs homologues régionaux dotés de pouvoirs législatifs¹⁰⁰.

En conclusion, le Traité de Lisbonne marque une étape décisive pour la clarification et le renforcement du principe de subsidiarité en intégrant les niveaux régional et local. Ces modifications visent à répondre aux critiques concernant le manque de démocratie au sein des institutions européennes, en garantissant une meilleure prise en compte des entités

⁹⁶ COMITÉ DES RÉGIONS, « Un nouveau traité : un nouveau rôle pour les régions et les collectivités locales », Brochure publiée le 1^{er} janvier 2009, pp. 2-3.

⁹⁷ Article 6 du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au *Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

⁹⁸ BARBIER Cécile, « La Convention européenne. Genèse et premiers résultats », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, vol. 31, n° 1776-1777, p. 38.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ CONVENTION EUROPÉENNE, « Conclusions du groupe de travail I sur le principe de la subsidiarité », Rapport final du groupe de travail I « subsidiarité », Bruxelles, 2002, pp. 5-7.

infraétatiques dans les processus décisionnels de l'UE et en introduisant des mécanismes de contrôle renforcés par les parlements nationaux et régionaux.

6. Le cadre européen de la subsidiarité : relations avec les autres principes, champ d'application et conditions

Après avoir abordé l'origine philosophique du principe de subsidiarité et l'histoire de sa progressive intégration au fil de la construction européenne, la présente section a pour objectif de situer la portée du principe de subsidiarité dans le corpus de règles européennes.

Dans un premier temps il est question des relations entre le principe de subsidiarité et les autres principes qui encadrent le fonctionnement de l'UE. En effet, l'analyse du principe d'attribution est utile afin de comprendre comment sont articulées les différentes compétences entre le niveau communautaire et le niveau national.

Dans un second temps, nous abordons, à proprement parler, l'analyse du principe de subsidiarité au niveau européen, en analysant son champ d'application ainsi que les conditions qui encadrent sa mise en œuvre.

6. 1. La subsidiarité, un principe parmi d'autres ?

Avant d'aborder les articles et mesures spécifiques consacrés à la subsidiarité dans les textes fondamentaux de l'Union européenne, il est important de noter que l'on retrouve déjà une mention de ce principe dans le préambule du TUE. En effet, celui-ci mentionne que « *Les chefs d'États et de gouvernement 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 le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité* »¹⁰¹. La mention du principe de subsidiarité n'appartient pas au hasard. De fait, cet avant-propos fixe les objectifs censés guider l'action de l'UE et de ses responsables, dans le respect des principes qui y sont mentionnés et qui revêtent dès lors, un caractère obligatoire¹⁰². Le choix des rédacteurs du Traité d'inclure la subsidiarité dans le préambule du texte est un acte fort qui souligne l'importance accordée à ce principe politique.

¹⁰¹ Préambule du *Traité sur l'Union européenne* (TUE), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

¹⁰² BARROCHE Julien, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours », *op. cit.*, p. 15.

6.1.1. Le principe d'attribution et la répartition des compétences au sein de l'UE

Comme expliqué précédemment, une des avancées majeures apportée par le texte de Lisbonne est la claire répartition des compétences entre l'Union et ses États membres. Dans ce cadre, c'est le principe d'attribution, défini à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, qui « *régit la délimitation* »¹⁰³ des compétences de l'organisation. C'est à l'article 2 du TFUE que l'on retrouve cette classification des domaines d'actions dans lesquels l'Union exerce une compétence. Celles-ci sont réparties en trois catégories :

- Les **compétences exclusives** pour lesquelles l'Union peut agir et adopter des actes juridiques contraignants. Les États membres ne sont donc plus habilités à intervenir dans ces domaines à moins que l'UE n'ait délégué la mise en œuvre de certaines politiques qui relèvent de ces compétences au niveau national. Parmi ces compétences exclusives de l'Union figure notamment l'union douanière, la politique commerciale commune ou la politique monétaire¹⁰⁴.
- Les **compétences partagées ou concurrentes** (les deux termes seront utilisés de manière synonyme dans cet écrit) qui peuvent être exercées tant par l'Union que par les États membres qui la compose. Les États sont donc autorisés à exercer cette compétence aussi longtemps que l'UE n'est pas intervenue¹⁰⁵.

Une fois que l'Union et ses institutions commencent à légiférer dans un domaine qui relève d'une compétence parallèle, les pouvoirs nationaux perdent l'exercice de cette compétence¹⁰⁶. Ce basculement, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne était en quelque sorte irréversible, en ce sens que cette compétence devenait *de facto* une compétence exclusive à l'Union¹⁰⁷. Cependant, depuis l'entrée en vigueur du texte de Lisbonne en 2009, les États membres peuvent à nouveau exercer cette compétence « *dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* »¹⁰⁸. L'abrogation de cet effet cliquet est un signal fort donné par les États membres qui vise à renforcer

¹⁰³ Article 5, §1, du TUE.

¹⁰⁴ Article 2 et 3, du TFUE.

¹⁰⁵ Article 2, §2, du TFUE.

¹⁰⁶ GILLIAUX Pascal, « le traité de Lisbonne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, vol. 31, n°1976-1977, pp. 28-30.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Article 2, §2, du TFUE.

leur souveraineté et qui aura des répercussions sur l'application du principe de subsidiarité, comme nous le verrons par la suite. Parmi ces compétences concurrentes on retrouve l'environnement, la politique sociale, les transports, l'énergie ou encore l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁰⁹.

- Les **compétences d'appuis ou complémentaires** (les deux termes seront également synonymes dans cet écrit) sont des domaines dans lesquels l'Union peut agir « *pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres* »¹¹⁰. L'UE dispose d'une fonction d'incitation et d'encouragement, de ce fait elle ne peut adopter d'actes contraignants dans ces domaines. Parmi cette catégorie figurent notamment les domaines de la culture, du tourisme, de l'éducation ou encore de l'industrie (principalement des compétences attachées à la personne)¹¹¹.

En outre, bien qu'elle ne soit pas explicitement présente dans les traités, une quatrième catégorie de **compétence dites particulières (ou parallèles)** existent également. Ce sont des domaines dans lesquels l'Union sert de cadre de coordination entre les États membres. Les institutions européennes agissent en dehors du cadre légal strict afin de soutenir les États et de tendre vers une approche communautaire¹¹². C'est le cas pour la PESC (Politique Étrangère et de Sécurité Commune) qui, bien que chaque État membre garde sa souveraineté à son propos, est cadrée et coordonnée par le niveau européen dans un souci de cohérence et d'efficacité¹¹³.

Enfin, en vertu du principe d'attribution, l'action de l'Union est strictement limitée aux compétences que les États membres lui ont conférées pour atteindre les objectifs fixés dans les traités. De ce fait, aucune compétence ne lui revient de plein droit et les États membres restent les seuls détenteurs des compétences résiduelles, c'est-à-dire celles non-exercées en tout ou en partie par l'échelon européen¹¹⁴. Par conséquent, la règle générale est bien la compétence des États membres et l'intervention du niveau européen en est l'exception.

Pour conclure, et comme expliqué ci-haut, le principe d'attribution est relatif à la délimitation des compétences entre le niveau communautaire et les États membres. Le TUE tout comme le

¹⁰⁹ Article 4, du TFUE.

¹¹⁰ Article 2, §2, alinéa 5, du TFUE.

¹¹¹ Article 6, du TFUE.

¹¹² SERRANO Omar, *Domestic sources of European foreign policy : defence and enlargement*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2013, p. 38.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Article 5, §2, du TUE.

TFUE sont des traités qui établissent un cadre général d'orientations et d'actions pour l'Union. De ce fait, la délimitation des domaines dans lesquels l'Union et/ou les États sont compétents peut s'avérer parfois difficile¹¹⁵. Ce flou dans lequel certaines compétences se retrouvent enchevêtrées entre plusieurs niveaux de pouvoirs laisse, certes, une marge de manœuvre aux responsables politiques pour atteindre leurs objectifs mais complique également la lisibilité de l'action des institutions européennes¹¹⁶.

6.2 Délimitation et mise en œuvre de la subsidiarité

Après avoir abordé la question de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres à travers l'analyse du principe d'attribution, il est désormais question du principe de subsidiarité et de son application.

Pour commencer, et comme c'est le cas pour le précédent principe, c'est à l'article 5 du TUE que l'on retrouve la définition du principe de subsidiarité et de son complément, le principe de proportionnalité.

Comme indiqué, l'alinéa 3 de cet article précise que :

*« en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, **tant au niveau central qu'au niveau régional et local**, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »*¹¹⁷.

Ainsi, le principe de subsidiarité tel qu'il est expliqué dans cet article est un principe qui doit permettre à l'Union d'atteindre ses objectifs. De plus, dès lors que cet article figure parmi les premiers abordés au sein du traité, le principe de subsidiarité revête un caractère fondamental que le législateur européen a voulu mettre en avant¹¹⁸.

¹¹⁵ COHEN Antoine, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2014, p. 64.

¹¹⁶ COHEN Antoine, *Le régime politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 64.

¹¹⁷ Article 5, §3, du TUE [nous soulignons].

¹¹⁸ VIOLA Francesco, « Le principe de subsidiarité: pour ou contre l'Etat », op. cit., p. 11.

Par ailleurs, cet alinéa communique également des informations importantes relatives, d'une part au champ d'application du principe qui exclut de sa portée les compétences exclusives de l'Union, et d'autre part aux conditions qui doivent être remplies pour sa mise en œuvre.

6.2.1. Son champ d'application

En ce qui concerne son champ d'application, l'article 5, alinéa 3, est relativement limpide. Le principe de subsidiarité ne peut s'appliquer aux domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union¹¹⁹.

Comme expliqué plus-haut, avec la signature du Traité de Lisbonne, l'UE s'est dotée d'une répartition plus claire de ses compétences. De fait, les domaines dans lesquels elle possède la main mise exclusive sont listés de manière exhaustive à l'article 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹²⁰.

C'est finalement assez logiquement que le législateur a exclu l'application de la subsidiarité à ces compétences. En effet, puisque le traité a strictement réservé ses compétences à l'Union, son niveau d'action est par définition celui de l'échelon européen¹²¹.

En tout état de cause, le principe de subsidiarité s'applique à toutes les compétences consacrées par le traité en dehors de celles assignées exclusivement à l'Union. Il s'agit des compétences pour lesquelles l'Union complètent l'action des Etats membres, c'est-à-dire les compétences partagées et d'appuis¹²².

Comme cela a été évoqué ci-haut, les compétences partagées sont des compétences attribuées par principe aux États membres. Ceux-ci sont en droit d'exercer leur compétence « *dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* »¹²³.

Le texte de Lisbonne prévoit également, et cela est une nouveauté, qu'à partir du moment où l'Union cesse d'agir et de légiférer dans une compétence, les États membres récupèrent leur

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Article 3, du TFUE.

¹²¹ BARROUK Halima, BOUADJILA Nabil, « Le rôle du principe de subsidiarité dans le fonctionnement de l'Union européenne », *Revue Académique de la Recherche Juridique*, 2021, vol. 12, n° 1, p. 717.

¹²² KUMAR Amit, « Analysis of the Principle of Subsidiarity as a Principle of EU Law : Future Perspectives », *Futurity Economics & Law*, vol. 1, n° 4, p. 21.

¹²³ GILLIAUX Pascal, « le traité de Lisbonne », *op .cit.*, pp. 28-30.

mainmise sur celle-ci, jusqu'au moment où l'Union décide à nouveau d'agir dans ce domaine, et ainsi de suite¹²⁴.

C'est à ce niveau-là que le principe de subsidiarité intervient. Le basculement d'une compétence régie par les États membres vers l'Union et inversement est l'objet propre de la subsidiarité européenne.

Pour expliquer d'une autre manière, étant donné l'annulation de l'effet cliquet par le Traité de Lisbonne, les États sont aujourd'hui présumés compétents dans l'exercice des compétences dites partagées. De ce fait, le principe de subsidiarité est un outil qui désigne la charge de la preuve pour celui qui veut exercer ladite compétence, c'est-à-dire les institutions communautaires¹²⁵.

Son intervention n'a pas pour but d'attribuer une compétence à un niveau de pouvoir plutôt qu'à un autre mais vise à réguler l'exercice de celle-ci afin de servir les objectifs consacrés par l'Union dans ces traités¹²⁶. Par conséquent, sa mise en œuvre est soumise à certaines conditions également consacrées par le TUE et qui fait l'objet de la section suivante.

6.2.2. Conditions de mise en œuvre

Pour que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer, et de ce fait que l'intervention de l'Union dans une compétence partagée soit justifiée, le traité énonce plusieurs critères à remplir.

En effet, l'article 5, alinéa 3, du TUE indique que :

*« l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »*¹²⁷.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 56.

¹²⁶ BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 54.

¹²⁷ Article 5, §3, du TUE [nous soulignons].

L'application du principe est ainsi soumise à une **condition de nécessité**, auparavant appelé test de la valeur ajoutée communautaire, et une **condition d'efficacité**¹²⁸.

En premier lieu, pour ce qui est de la condition de nécessité, il est nécessaire de démontrer l'insuffisance de l'action entreprise par le niveau étatique pour atteindre les objectifs fixés. Les institutions européennes doivent donc prouver que les mesures déployées par l'ensemble des États membres sont insatisfaisantes afin de remplir l'objectif fixé par le législateur¹²⁹.

De ce fait, d'une part la défaillance d'un État membre isolé ne peut démontrer une telle insuffisance et de l'autre part, on ne peut prendre en compte uniquement le niveau national afin de juger de cette condition¹³⁰.

Comme cela a été abordée durant l'historique de l'intégration de la subsidiarité dans la construction européenne, le Traité de Lisbonne a ajouté la mention de l'échelon régional et local pour juger du respect de cette condition. Il convient donc de prendre en compte non seulement le niveau central mais également les entités infraétatiques pour juger de l'insuffisance d'action d'un État membre¹³¹.

En second lieu, **quant à la condition d'efficacité**, il s'agit de prouver que le niveau supranational est d'avantage capable d'atteindre ces objectifs. L'Union doit ainsi démontrer une plus grande efficacité d'action par rapport aux États membres afin d'affirmer que son action apportera une plus-value tant dans sa dimension que dans ses effets¹³².

En outre, il ne suffit pas qu'une des deux conditions soit remplie pour déclencher l'application du principe. Au regard de la formulation de cet article, tant le critère de nécessité que celui d'efficacité doivent être rencontrés **cumulativement** pour que la mise en œuvre du principe soit justifiée. Cela implique que même si les institutions communautaires démontrent que les actions prises par les États sont insuffisantes pour atteindre les objectifs ciblés, elle ne peut agir qui si, de surcroît, elle prouve également que le niveau supranational est le mieux positionné pour d'atteindre ces objectifs¹³³.

¹²⁸ BOSSE-PLATIERE Isabelle, « L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne », in NEFRAMI Eleftheria (éd.), GATTI Mauro (éd.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Luxembourg, Nomos, 2018, pp. 112-114.

¹²⁹ BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 57.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ FABBRINI Federico, « The Principle of Subsidiarity », *iCourts*, 2016, n° 66, p. 8.

¹³² *Ibid.*

¹³³ FABBRINI Federico, « The Principle of Subsidiarity », *op. cit.*, pp. 8-9.

Au regard de ces deux conditions, on perçoit tout de même que le principe de subsidiarité demeure marqué d'une grande ambiguïté.

En effet, concernant le critère de nécessité, sur quelle base peut-on juger de l'insuffisance d'une action ? De même avec le deuxième, qu'entend-on par le qualificatif « le mieux » pour juger de son efficacité¹³⁴ ?

Il est en effet assez complexe de démontrer qu'un objectif est objectivement mieux rencontré à un tel niveau de pouvoir plutôt qu'un autre tout comme il est peu aisé de vérifier de manière objective la suffisance d'une action politique¹³⁵.

De ce fait, la formulation de ces deux conditions tout comme la définition même de la subsidiarité laissent une **marge d'interprétation assez importante**. Bien que les compétences soient désormais classées en différentes catégories, les conditions d'application du principe permettent des lectures divergentes selon les acteurs institutionnels et les contextes politiques¹³⁶.

Quoi qu'il en soit, l'exercice de ce principe est soumis à différents contrôles qui interviennent aussi bien lors de la phase d'élaboration de la norme qu'a posteriori, une fois celle-ci implémentée. Plusieurs acteurs institutionnels se partagent l'exercice du contrôle du principe de subsidiarité, qui fait l'objet de la section suivante.

¹³⁴ BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 57.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 58.

7. Les différentes voies de contrôle du principe de subsidiarité

Comme évoqué précédemment, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 consacre de nombreux changements au niveau de la subsidiarité européenne, tant dans son exercice que dans son contrôle. En effet, son champ d'application est clarifié et ses conditions d'implantations sont détaillées ce qui permet, *a priori*, une lecture plus claire de son application au niveau européen.

Ensuite, un nouveau mécanisme de contrôle est mis en place : le mécanisme d'alerte précoce (*Early Warning System*). Celui-ci donne au niveau national un véritable pouvoir de surveillance et de contrôle du principe de subsidiarité¹³⁷.

De ce fait, cette section envisage les différents mécanismes de contrôle du principe de subsidiarité à l'œuvre depuis le texte de Lisbonne en fonction de leur temporalité et de leur application. Certains dispositifs interviennent *ex-ante*, autrement dit durant l'élaboration des actes législatifs dans une logique de prévention. Ces mécanismes ont pour objectif d'évaluer les différents projets à un stade précoce, avant qu'ils ne s'appliquent et deviennent contraignants¹³⁸.

À cet égard nous abordons les avis envoyés par le CdR et la CALRE (c.f section 7.2.1.), le mécanisme d'alerte précoce (c.f section 7.2.2.) et le dialogue politique (c.f section 7.2.3.).

En outre, d'autres mécanismes agissent *ex-post*, une fois l'adoption de ces actes, afin de vérifier leur conformité avec le principe de subsidiarité. Il s'agit du contrôle opéré par la Cour de Justice de l'Union européenne (c.f section 7.3).

Cette distinction des contrôles agissant *a priori* et *a posteriori* est essentielle pour mettre en lumière leur possible complémentarité et leurs limites.

Toutefois, quelques remarques préambulaires doivent être formulées.

¹³⁷ BORONSKA-HRYNIEWIECKA Karolina, « Differential Europeanization ? explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe », *European Political Science Review*, 2017, vol. 9, n° 2, pp. 256-258.

¹³⁸ BORONSKA-HRYNIEWIECKA Karolina, « Differential Europeanization ? explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe », *op. cit.*, p. 255.

Comme mentionné dans les propos méthodologiques au début de cet écrit, nous n’abordons pas dans le détail le rôle du Comité européen des régions dans le contrôle du principe de subsidiarité.

Bien qu’il existe des mécanismes qui lui confèrent un certain pouvoir de surveillance, nous n’en discutons que brièvement, l’objectif étant d’enjamber les détails de son fonctionnement et de pouvoir simplement saisir son action concrète à propos de la subsidiarité.

Ensuite, cette section aborde le contrôle du principe de subsidiarité et les différents mécanismes qui y sont consacrés de manière théorique et juridique. Les données empiriques collectées auprès des institutions européennes et des acteurs clés interviewés sont traitées dans une section ultérieure afin d’appréhender dans les détails la pratique du contrôle de la subsidiarité par les parlements régionaux en Europe et spécifiquement en Belgique.

Enfin, nous sommes conscients qu’il existe de multiples autres moyens plus informels de contrôler l’application du principe de subsidiarité au niveau européen. En effet, la thématique de la subsidiarité peut parfois faire l’objet de discussions au sein des institutions européennes, comme lors des réunions du Conseil ou bien via la représentation permanente des États membres auprès de ses institutions¹³⁹. Néanmoins, cette question n’est pas abordée ici, car son inclusion ouvrirait un champ d’analyse trop vaste, risquant de nuire à la précision nécessaire à cet écrit.

7.2. Les contrôles ex-ante

7.2.1. Les avis du Comité européen des régions et de la CALRE

Le Comité européen des régions est une assemblée consultative créée en 1994 composée d’élus issus d’assemblées régionales, communautaires et de collectivités locales. Cet organe qui regroupe 329 membres choisis par le Conseil (sur proposition des gouvernements nationaux) exerce principalement une fonction consultative auprès des instances européennes¹⁴⁰.

Dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité, le Comité européen des régions peut agir par trois moyens différents.

¹³⁹ VANDEN BOSCH Xavier, « Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication », *European Policy Brief*, 2014, n° 28, p. 6.

¹⁴⁰ Article 13, §4, du TUE.

Tout d'abord, depuis sa création, il est habilité à émettre des avis non-contraignants sur les propositions législatives de l'Union afin de défendre les intérêts des collectivités territoriales qui le composent. Ces avis sont envoyés à la Commission qui, si elle ne les prend pas en compte, doit motiver sa décision¹⁴¹.

Ensuite, la signature du Traité de Lisbonne a confié à cet organe une mission de monitoring du principe de subsidiarité. Pour assurer cette fonction, une plateforme électronique d'échange d'informations appelée REGPEX a été créée. Celle-ci a pour objet l'échange et le traitement des informations envoyées par les membres du Comité à propos de mesures qui menaceraient le respect du principe de subsidiarité. Ces différents échanges peuvent aboutir à la rédaction d'un avis qui sera envoyé à la Commission pour l'alerter sur une situation jugée menaçante pour la subsidiarité européenne¹⁴².

Enfin, l'entrée en vigueur en 2009 du texte de Lisbonne a également conféré un droit de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne au Comité européens des régions dans le cas où une violation du principe de subsidiarité est constatée *a posteriori*, une fois le texte législatif en question appliqué¹⁴³.

Au regard de ces différents mécanismes, le Comité européen des régions exerce un rôle essentiellement consultatif et de monitoring afin de contrôler le respect du principe de subsidiarité.

En outre, sur un plan plus informel, il existe plusieurs associations qui regroupent des responsables d'entités régionales et de collectivités locales et qui sont amenées à échanger plusieurs fois par an sur les enjeux qui ont attiré aux pouvoirs infranationaux, et donc sur des questions liées au respect du principe de subsidiarité.

C'est le cas, par exemple de la CALRE (Conférence des Assemblées législatives régionales européennes) qui comporte, en son sein, un groupe de travail sur la subsidiarité¹⁴⁴.

La CALRE, à travers ce groupe de travail, publie des rapports sur l'exercice de la subsidiarité au niveau européen et formule ainsi des recommandations afin de faire valoir les intérêts des

¹⁴¹ WASSENBERG Birte, *Histoire du Comité des régions : 25 ans de contribution des villes et régions à la construction européenne*, Bruxelles, Le Comité des régions, 2020, p. 141.

¹⁴² WASSENBERG Birte, *Histoire du Comité des régions : 25 ans de contribution des villes et régions à la construction européenne*, p. 143.

¹⁴³ HUYSEUNE Michel, JANS Theo, « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? », *Brussels Studies*, 2008, n° 16, p. 1.

¹⁴⁴ CALRE, « Making the voice of regional legislative assemblies heard in the European Union », *op. cit.*

différents parlements régionaux¹⁴⁵. Toutefois, ces différentes assemblées n'ont aucun pouvoir juridique contraignant ni rôle officiel dans les mécanismes de contrôles formels de la subsidiarité ce qui limite par conséquent leur capacité d'action.

7.2.2. *Le mécanisme d'alerte précoce*

Comme expliqué précédemment en abordant l'histoire de la subsidiarité au fil de la construction européenne, la prise en considération des revendications régionales a été le fruit d'un long travail de la part principalement des États fédéraux membres de l'Union.

D'abord, leur seul pouvoir de contrôle de la subsidiarité à l'échelle européenne résidait dans le droit d'information sur les différentes initiatives législatives prises. Ce droit était uniquement dédié aux parlements nationaux qui se voyaient transmettre tous projets d'actes législatifs susceptibles de se voir appliquer le principe de subsidiarité, autrement dit tous les projets qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'Union¹⁴⁶.

Cependant, le texte de Lisbonne octroie un nouvel rôle aux assemblées parlementaires nationales pour la surveillance du principe de subsidiarité.

En effet, celui-ci introduit un nouveau dispositif appelé mécanisme d'alerte précoce (*Early Warning System*) qui vise à prendre en considération les revendications nationales et régionales d'exercer un contrôle plus politique, de fond sur le processus législatif européen¹⁴⁷.

C'est au sein du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité que l'on retrouve les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil.

Premièrement, chaque projet d'acte législatif doit faire l'objet préalablement à sa proposition de consultation de la part de la Commission. Ces consultations doivent « *tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées* »¹⁴⁸.

Ensuite, une fois élaboré, tout projet d'acte législatif doit être motivé au regard du principe de subsidiarité afin que les parlements nationaux puissent vérifier que les institutions européennes

¹⁴⁵ CALRE, Rapport final du groupe de travail sur la subsidiarité, 2018, pp. 2-3.

¹⁴⁶ MEYER-HEINE Anne, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », *Droit et Société*, 2012, n° 80, p. 40.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Article 2, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

ne légifèrent pas sur des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes¹⁴⁹. Ces motivations doivent d'ailleurs être jointes dans une fiche signalétique à chaque projet législatif.

À compter de la transmission de ces informations, les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines pour émettre un avis motivé à propos du texte. Ce délai doit pouvoir permettre aux parlements nationaux (voir régionaux) d'alerter les institutions européennes mais aussi leur propre gouvernement à propos d'un acte qui ne respecterait pas le principe de subsidiarité¹⁵⁰.

Bien ce ne soient que des avis, ceux-ci peuvent conduire les instigateurs du projet d'acte législatif, les institutions européennes ou un groupe d'États membres, à réexaminer le texte. Pour conduire à ce réexamen, le mécanisme d'alerte précoce prévoit que chaque parlement national dispose de deux voix réparties en fonction du système parlementaire national (dans un système bicaméral, chaque chambre possède une voix tandis que dans un système monocaméral, l'unique chambre détient deux voix)¹⁵¹.

À cet égard, l'article 7 du protocole n°2 envisage deux cas de figures qui peuvent conduire à un réexamen obligatoire :

- Le « **carton jaune** » : si l'ensemble des avis motivés exprimés par les parlements nationaux représentant au total un tiers des voix attribuées, le projet doit **obligatoirement** être réexaminé. De plus, si le projet d'acte législatif attrait à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le seuil est abaissé à un quart des voix exprimées. Après ce réexamen, le législateur européen peut soit décider de modifier son projet, de le retirer ou de le maintenir. Quoi qu'il en soit, cette décision doit être motivée¹⁵².
- Le « **carton orange** » : dans le cadre de la procédure législative (anciennement appelée procédure de codécision) pour laquelle seule la Commission possède le droit d'initiative¹⁵³, si l'ensemble des avis motivés exprimés par les parlements nationaux représentant au total une majorité simple des voix attribuées, la Commission est **dans**

¹⁴⁹ MEYER-HEINE Anne, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », *op. cit.*, p. 41.

¹⁵⁰ Article 6, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

¹⁵¹ Article 7, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

¹⁵² WILDEMEERSCH Jonathan, CHENEVIERE Cédric, « Le rôle des parlements nationaux dans le traité de Lisbonne », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2011, vol. 3, n° 4, p. 458.

¹⁵³ Le Parlement européen et le Conseil peuvent demander à la Commission d'examiner une proposition mais ne possède pas formellement le droit d'initiative dans cette procédure. Voir les articles 289 à 294, du TFUE.

l'obligation de réexaminer son texte. Tout comme pour la situation de « *carton jaune* », après ce réexamen, le texte peut être modifié, retiré ou maintenu. Néanmoins la décision finale devra être motivée et transmise aux parlements nationaux¹⁵⁴.

Ainsi, comme son nom l'indique, le mécanisme d'alerte précoce permet aux assemblées législatives nationales de contrôler le respect du principe de subsidiarité à la source, lors de l'élaboration des normes européennes.

Bien qu'ils ne soient habilités qu'à fournir un avis motivé, il ne faut pas minimiser l'impact que ce dispositif pourrait avoir. De fait, il est assez aisé d'imaginer que le législateur européen, en dépit du fait que les parlements nationaux aient brandit un carton orange pour non-respect du principe de subsidiarité, poursuive la procédure d'adoption dudit texte et, voit sa légitimité démocratique touchée. Cette situation est d'autant plus problématique dans le cadre de la procédure législative ordinaire, pour laquelle le Conseil, composé de représentants des gouvernements des États membres, exerce une fonction de codécision avec le Parlement européen¹⁵⁵.

Pour conclure, nous constatons que ce dispositif de contrôle introduit par le Traité de Lisbonne confère aux parlements nationaux un véritable outil de contrôle du principe de subsidiarité.

En rendant des avis motivés sur des actes législatifs en cours d'élaboration, ils peuvent susciter au sein des institutions européennes un débat politique sur le fond des textes, et ainsi espérer que les revendications soient prises en considération.

En revanche, bien que le mécanisme d'alerte précoce facilite une surveillance active du principe de subsidiarité par le biais d'avis adressés à la Commission, il ne s'adresse expressément qu'aux parlements nationaux¹⁵⁶. En effet, ce sont ces derniers qui émettent des avis et, le cas échéant, se tournent vers leurs homologues régionaux ou locaux lorsque ceux-ci détiennent des compétences dans le domaine concerné.

¹⁵⁴ WILDEMEERSCH Jonathan, CHENEVIÈRE Cédric, « Le rôle des parlements nationaux dans le traité de Lisbonne », *op. cit.*, p. 458.

¹⁵⁵ WILDEMEERSCH Jonathan, CHENEVIÈRE Cédric, « Le rôle des parlements nationaux dans le traité de Lisbonne », *op. cit.*, pp. 459-460.

¹⁵⁶ Article 6, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

7.2.3. *Le dialogue politique, la voie informelle*

Le dialogue politique est un mécanisme plus informel d'échanges entre les parlements régionaux et la Commission. Bien que ce mécanisme ne soit pas prévu explicitement dans les traités européens, il est utilisé par certaines entités régionales afin de porter à la connaissance des institutions européennes leurs revendications sur des sujets qui les concerne¹⁵⁷.

Concrètement, les parlements régionaux envoient directement à la Commission des résolutions contenant leur avis sur différents sujets et thématiques. Par ce biais, certains d'entre eux font également part de leur inquiétude quant à respect du principe de subsidiarité¹⁵⁸.

Même si ce n'est pas son objectif premier, le dialogue politique est parfois utilisé comme mécanisme de contrôle de la subsidiarité par les niveaux régionaux. Ces échanges peuvent aussi bien avoir lieu durant la phase d'élaboration des normes européennes qu'*a posteriori*, une fois que des mesures ont été prises et qu'elles suscitent des réactions au sein des régions¹⁵⁹.

Comme nous le mentionnerons au point 8.1. de notre exposé, à en croire les rapports annuels sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, la Commission est assez réceptive à ces échanges et tient compte, la plupart du temps, des recommandations qui lui sont formulées¹⁶⁰.

7.3. Contrôle ex-post, le contrôle juridictionnel

Bien que l'essentiel des dispositifs de contrôle du principe de subsidiarité intervienne *a priori*, c'est-à-dire pendant la phase de construction des actes législatifs européens, il existe un mécanisme qui permet de contrôler l'exercice de ce principe *a posteriori*.

En effet, comme le prévoit l'article 8 du Protocole n°2 sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité, la Cour de Justice de l'Union européenne peut être saisie pour se prononcer sur un recours en annulation d'un acte législatif qui ne respecterait pas le principe de subsidiarité¹⁶¹.

¹⁵⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2023) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 25 octobre 2024, pp. 29-30.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ RAUNIO Tapio, « Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés ? Examen critique du mécanisme d'alerte précoce », *Revue internationale de Politique comparée*, vol. 20, n° 1, p. 87.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Article 8, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

Toutefois, cette modalité de contrôle n'est accessible qu'aux Etats membres. Les parlements nationaux qui voudraient formuler un recours contre un acte susceptible de violer le principe de subsidiarité doivent impérativement passer par le gouvernement de leur État pour le faire¹⁶².

De surcroît, ce dispositif ne mentionne en aucun cas les instances régionales comme possible requérantes¹⁶³. Par ailleurs, ce dispositif mentionne explicitement le Comité européen des régions qui peut également accéder à cette voie de recours pour contester la légalité d'une norme européenne au regard du principe de subsidiarité¹⁶⁴.

Néanmoins, étant donné le caractère très subjectif du principe de subsidiarité et de son interprétation, on observe généralement que le juge européen ne s'aventure que très peu sur un débat de fond à ce sujet et statue bien souvent avec beaucoup de prudence¹⁶⁵.

¹⁶² BLUMANN Claude, « Le contrôle juridictionnel des principes de subsidiarité et de proportionnalité en droit de l'Union européenne », in BOUTAYEB Chahira (éd.), *La Constitution, l'Europe et le droit*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2013, p. 441

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ BLUMANN Claude, « Le contrôle juridictionnel des principes de subsidiarité et de proportionnalité en droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 443.

¹⁶⁵ *Ibid.*

8. Une décennie de subsidiarité : analyse statistique du mécanisme d'alerte précoce dans l'UE

Pour rappel, l'objectif de notre recherche est d'examiner le rôle des parlements régionaux dans la surveillance du principe de subsidiarité au sein de l'Union européenne depuis le Traité de Lisbonne.

Pour se faire, deux approches complémentaires sont combinées : une analyse empirique des rapports annuels sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, visant à fournir une vue d'ensemble chiffrée des pratiques en Europe et à identifier les évolutions avant et après le Traité de Lisbonne (8.1 et suivants), ainsi qu'une analyse qualitative centrée sur les pratiques spécifiques des parlements régionaux belges. Ce dernier point fait l'objet de la section 9 de notre exposé.

Cette dernière s'appuie sur des entretiens semi-directifs menés avec des fonctionnaires travaillant sur les matières européennes, afin de mieux comprendre leurs mécanismes de contrôle, leurs difficultés et leurs recommandations pour renforcer l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce et du dialogue politique européen.

Les deux analyses sont abordées au sein de deux sections distinctes (8.1 et suivants et 9.) pour ensuite donner lieu à une discussion plus générale sur les résultats de chacune d'entre elles.

8. 1. Analyse des rapports annuels sur le contrôle du principe de subsidiarité

Conformément à l'article 9 du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du TFUE, La Commission européenne rédige chaque année un rapport sur l'application de ces deux principes et sur les relations avec les parlements nationaux¹⁶⁶.

Ces rapports sont transmis aux différents parlements nationaux mais également aux différentes institutions européennes ainsi qu'au Comité européen des régions¹⁶⁷. De plus, ils peuvent être librement consultés sur la plateforme de documentation européenne *EUR-Lex*.

¹⁶⁶ Article 9, , Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Ces rapports annuels, initiés par l'insertion du protocole n°2 au Traité d'Amsterdam en 1993, font état des activités des institutions et des États membres par rapport à l'application et la surveillance de la subsidiarité et de la proportionnalité¹⁶⁸. De ce fait, ils constituent une source de données précieuse pour obtenir une vue d'ensemble de l'activité liée à la subsidiarité au niveau européen.

Cette section sera donc dédiée, dans un premier temps, à l'analyse de l'évolution de la structure de ces rapports.

En effet, les changements dans leur organisation et leur contenu permettent de cerner les sujets qui continuent à être abordés, ceux qui ne le sont plus, et d'en comprendre les raisons (8.1.1.).

Ensuite, nous aborderons plus en détail les chiffres relatifs à l'application du mécanisme d'alerte précoce qui, pour rappel, donne un pouvoir de contrôle aux parlements nationaux (voir régionaux) sur le respect du principe de subsidiarité. Enfin, il sera question d'analyser les données relatives à l'utilisation du dialogue politique par ces parlements nationaux, toujours dans le cadre du contrôle de la subsidiarité (8.1.2.).

8.1.1. Évolution des rapports

Le premier rapport rédigé par la Commission européenne sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité a été publiée à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1993.

Ces documents, initialement intitulés « *Mieux légiférer* », avaient pour objectif de rappeler la législation européenne en vigueur. Ils présentaient l'activité législative de la Communauté relative à l'application des principes. Cependant, ces documents restaient sommaires et se contentaient principalement d'exposer la manière dont la Commission européenne avait appliqué les principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁶⁹.

En 2008, la publication du 15^e rapport « *Mieux légiférer* » marque un changement en termes de contenu. Désormais, chaque institution européenne est passée en revue et analysée pour examiner ses rapports avec l'application des principes¹⁷⁰. De surcroît, apparaît pour la première

¹⁶⁸ SCHLENKER Dieter (éd.), *François Lamoureux : Architecte de l'Europe*, op. cit., p.25.

¹⁶⁹ Rares sont ceux qui dépassaient les 10 pages. Voir pour exemple les différents rapports des années 2002, 2003 et 2004.

¹⁷⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2007) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 29 septembre 2008, pp. 7-10.

fois un paragraphe consacré aux relations entre l'application de ces principes et les parlements nationaux.

Compte tenu de la période (nous sommes en plein dans les discussions relatives à l'adoption du Traité de Lisbonne), le rapport fait état des discussions autour de la mise en place futur d'un nouveau mécanisme de contrôle de la subsidiarité par les assemblées régionales, le mécanisme d'alerte précoce. Pour la première fois, le nombre d'avis émis par les parlements nationaux dans le cadre de cette procédure est mentionné. À titre d'exemple, en 2007, les principaux contributeurs de ces avis étaient le Bundesrat allemand et le Sénat français¹⁷¹. Au fil des années, ces rapports se sont enrichis, apportant davantage de détails sur les cas ayant suscité des préoccupations concernant le respect de la subsidiarité.

Toutefois, c'est à partir du rapport de l'année 2016 que les avis des parlements régionaux transmis directement à la Commission sont mentionnés pour la première fois. Bien que ces avis ne relèvent pas du mécanisme d'alerte précoce, il est intéressant de constater qu'aucune information n'est donnée quant à leur nombre ni quant aux parlements qui les ont produits¹⁷².

À ce stade, il est donc difficile d'estimer si cette pratique est nouvelle ou non, le rapport mentionne simplement que la Commission européenne a tenu compte de ces avis « lorsqu'il y avait lieu »¹⁷³.

C'est en 2018 que le contenu du rapport va fortement s'étoffer. En effet, La Commission, qui publiait chaque année un rapport sur les relations entre son institution et les parlements nationaux, a décidé d'intégrer le contenu de ces rapports directement dans ceux relatifs à la subsidiarité. On procède donc à un regroupement de deux documents pour n'en former plus qu'un, intitulé : « *Rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux* »¹⁷⁴.

Malgré des efforts schématiques et graphiques, ce regroupement complique la lecture des statistiques pour lesquelles il peut être difficile de différencier les avis envoyés par les

¹⁷¹ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2007), *op. cit.*, p. 8.

¹⁷² COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2016) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 30 juin 2017, p. 1.

¹⁷³ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2016), *op. cit.*, pp. 8-9.

¹⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2018) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 11 juillet 2019, p. 30.

assemblées nationales relatifs au MAP de ceux relatifs à d'autres matières et qui ne concernent pas la subsidiarité¹⁷⁵.

Enfin, c'est en 2020 que l'on retrouve pour la première fois le nombre d'avis émis par les assemblées régionales dans le cadre du dialogue politique au sein d'un rapport. Cependant, on ne retrouve ni données chiffrées relatives aux nombres de ces avis émis, ni si ces avis faisaient références à des préoccupations régionales sur la subsidiarité¹⁷⁶.

Par conséquent, nous constatons que l'évolution des rapports de la Commission européenne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité témoigne d'une volonté croissante d'intégrer les retours des parlements nationaux dans le processus législatif européen. Dès le début, ces rapports ont été conçus comme outil d'évaluation, mais leur contenu n'est devenu progressivement plus détaillé et analytique, qu'à partir de 2008. Aussi, la complexification des rapports, par la fusion de documents et l'absence de données claires sur l'implication régionale, pose la question de leur efficacité en tant qu'outil d'évaluation du respect de la subsidiarité.

8.2. Les données statistiques sur le mécanisme d'alerte précoce

Conformément à la procédure du mécanisme d'alerte précoce, il revient aux instances nationales de consulter, si nécessaire, les assemblées régionales pour élaborer cet avis¹⁷⁷. Par conséquent, il n'existe pas de données chiffrées sur les consultations des parlements régionaux par leurs homologues nationaux, car celles-ci sont incluses dans le contenu transmis par la chambre nationale¹⁷⁸.

Néanmoins, cette section revête une double utilité.

D'une part, les données chiffrées permettront de quantifier l'utilisation de ce mécanisme par les parlements nationaux et d'identifier les acteurs qui en font le plus usage (8.2.1. et 8.2.2.).

D'autre part, ces données nous permettront d'évaluer l'influence et l'impact de ce dispositif sur les politiques européennes (8.2.3.).

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2020) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 23 juillet 2021, p. 28.

¹⁷⁷ Article 6, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

¹⁷⁸ Voir les annexes des différents rapports annuels sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux.

Par ailleurs, la partie consacrée au dialogue politique offre une analyse plus détaillée sur l'implication des niveaux de pouvoirs régionaux dans le contrôle de la subsidiarité.

8.2.1. Vue d'ensemble de l'utilisation du mécanisme

Étant donnée l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les premières données chiffrées concernant l'utilisation du mécanisme d'alerte précoce proviennent de l'année 2010.

Pour cette première année d'application, La Commission européenne a reçu 34 avis motivés de la part des parlements nationaux¹⁷⁹. Comme elle l'indique dans son Rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ces avis relevaient principalement une insuffisance voire une absence de justification au regard du respect du principe de subsidiarité dans certaines propositions législatives¹⁸⁰.

Par ailleurs, les 34 avis motivés représentent un peu plus de 15 % de l'ensemble des avis émis par les chambres nationales sur divers textes européens (hors subsidiarité)¹⁸¹.

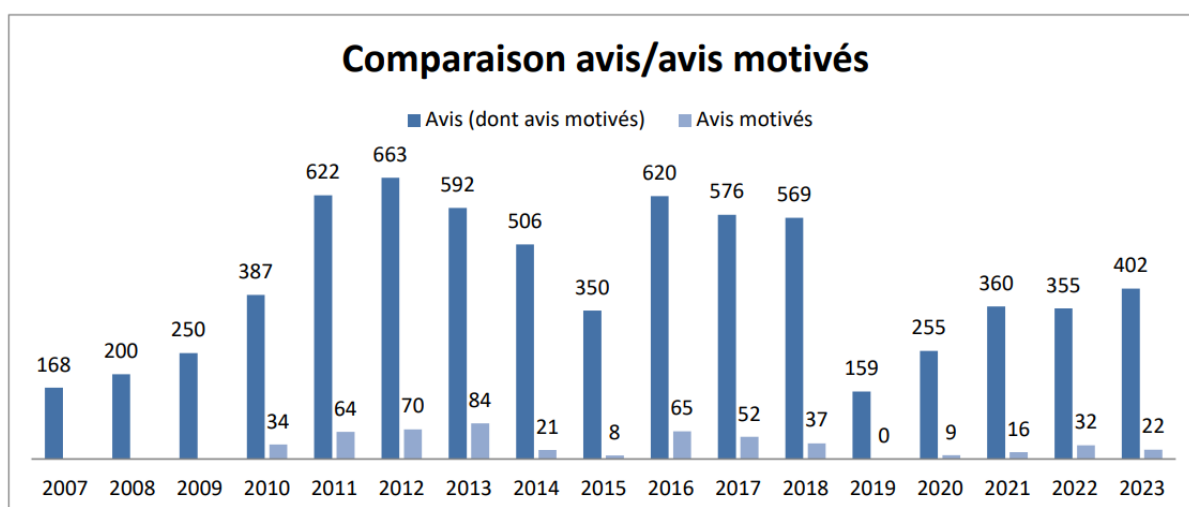


Figure n° 1 : Comparaison du nombre d'avis envoyés dans le cadre du dialogue politique et du nombre d'avis motivés envoyés dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce¹⁸².

Depuis le début de la mise en place de ce dispositif, le nombre d'avis motivés envoyés par les parlements nationaux a toujours fluctué mais dans des proportions relativement stables. En

¹⁷⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2010) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 10 juin 2011, p. 4.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2023), *op. cit.*, p. 11.

effet, comme le montre la figure n°1, les avis motivés, autrement dits ceux rendu dans le cadre du MAP, ont toujours constitué une part très réduite du total des avis transmis par les chambres nationales dans le cadre de leur dialogue politique avec la Commission¹⁸³.

En outre, les années 2015 et 2019 sont marquées par une baisse significative tant des avis envoyés, que cela soit dans le cadre du mécanisme d’alerte précoce que dans celui du dialogue avec la Commission.

Ces deux baisses significatives peuvent s’expliquer par la forte diminution de l’activité législative de la Commission européenne entre deux mandats¹⁸⁴. En effet, à chaque élection européenne, la composition du Parlement européen est renouvelée, et une nouvelle Commission européenne est formée, devant ensuite obtenir l’approbation du Parlement.¹⁸⁵ Cette raison pourrait ainsi expliquer les deux diminutions observées durant les années d’élections européennes. Il sera toutefois intéressant de constater si ce phénomène a pu se vérifier cette année d’élection 2024.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2019) sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 30 juin 2020, p. 11

¹⁸⁵ PARLEMENT EUROPÉEN, « Le parlement européen : procédure électorale », *Site web du parlement européen*, disponible à l’adresse suivante : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/21/le-parlement-europeen-procedure-electorale>, (consultée le 22 novembre 2024).

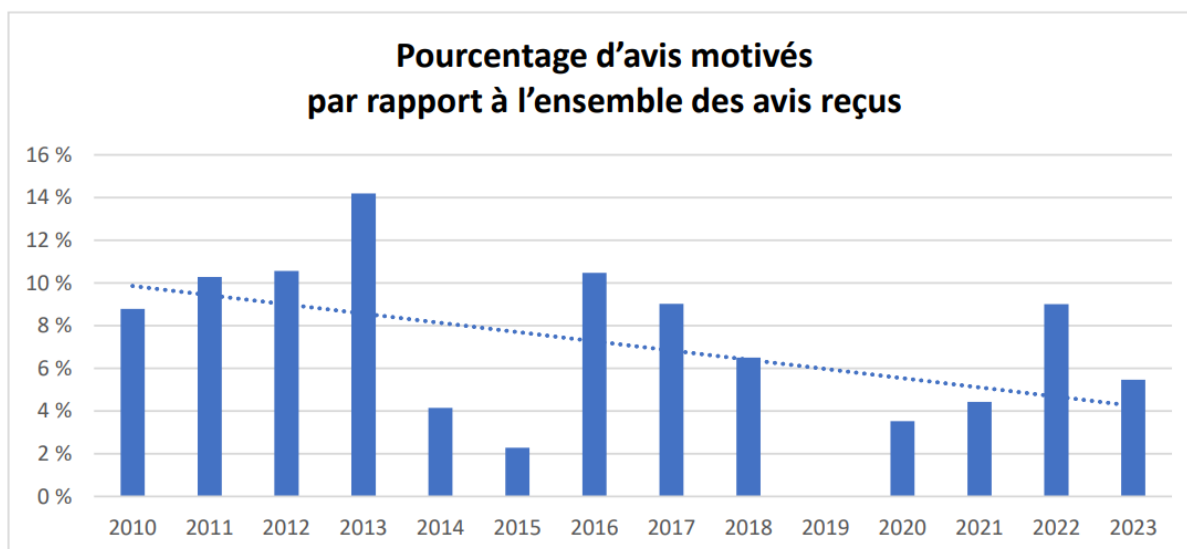


Figure n° 2 : Graphique représentant le pourcentage d'avis motivés reçus dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce par rapport à l'ensemble des avis reçus dans le cadre du dialogue politique¹⁸⁶.

En termes relatifs, la proportion du nombre d'avis motivés dans le total des avis transmis par les chambres nationales à la Commission a toujours été comprise, exception faite pour 2019, entre 5 et 15%¹⁸⁷.

Toutefois, on constate de manière générale que ce rapport a tendance à infléchir au fil des années. Cette diminution est également visible pour les avis non-motivés, c'est-à-dire ceux qui ne portent pas sur le respect du principe de subsidiarité (c.f figure n° 1).

8.2.2. Parlements particulièrement actifs

Depuis la mise en place du mécanisme de contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux en 2010 jusqu'au dernier rapport annuel sur l'application de ce principe, c'est le Parlement suédois qui est le plus fort contributeur à ce dispositif. En effet, sur 486 avis motivés envoyés depuis 2010, 96 l'ont été par ce parlement, ce qui représentent environ 20% de la somme totale de ces documents¹⁸⁸. Loin derrière la Chambre suédoise on retrouve le Sénat français qui se positionne comme étant le 2^e plus grand contributeur à ce mécanisme en ayant transmis environ 8% des avis émis¹⁸⁹.

¹⁸⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2023), *op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023), *op. cit.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

Parmi les autres plus gros contributeurs on retrouve également le Conseil fédéral autrichien, les Sénats hollandais et italien ainsi le Bundesrat allemand¹⁹⁰.

Du côté belge, pour la période donnée, la Chambre des représentants a contribué au mécanisme à 5 reprises tandis que le Sénat a envoyé par deux fois des avis motivés. À noter parmi les 41 parlements nationaux que comptent les États membres de l'Union, seul celui de la Macédoine du Nord n'a jamais participé au dispositif de contrôle de la subsidiarité¹⁹¹.

Ces statistiques produites par la Commission en collaboration avec les instances nationales et qui sont disponibles sur la plateforme IPEX montrent clairement que ce sont principalement les sénats, c'est-à-dire les chambres hautes des États membres, qui pratiquent ce contrôle du principe de subsidiarité au niveau européen.

Comme le souligne Pierre Schmitt, bien que les pratiques institutionnelles soient très variées au sein des États membres, il ressort tout de même que ce sont en général les chambres hautes qui se font les porte-paroles des intérêts régionaux au niveau européen¹⁹². Bien entendu, elles ne représentent pas les seuls moyens utilisés par les régions européennes pour défendre leurs intérêts à l'échelle supranationale, mais elles constituent, selon les données chiffrées, des vecteurs utilisés par ces entités régionales pour acheminer leurs revendications vers les institutions européennes¹⁹³.

8.2.3. Le déclenchement du mécanisme et son impact sur les politiques européennes

Depuis la mise en place du mécanisme d'alerte précoce en 2010, seuls 3 textes européens ont déclenché le dispositif de « carton jaune ». Pour rappel, ce dispositif qui ordonne le réexamen obligatoire d'un texte législatif par la Commission se voit activé lorsque les avis motivés sur le non-respect de la subsidiarité représentent un tiers des voix des parlements nationaux¹⁹⁴.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² SCHMITT Pierre, « Les chambres hautes : porte-paroles des intérêts des parlements régionaux dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce », *Politique européenne*, 2018, vol. 1, n° 59, p.117.

¹⁹³ SCHMITT Pierre, « Les chambres hautes : porte-paroles des intérêts des parlements régionaux dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce », *op. cit.*, p. 118.

¹⁹⁴ Article 7, §2, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TFUE.

C'est en 2012 que ce mécanisme a été déclenché pour la première fois, au sujet d'une proposition de règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives¹⁹⁵. Douze parlements (représentants 19 voix sur un total de 54) se sont opposés à ce texte pour plusieurs raisons. Plusieurs assemblées ont critiqué le manque de justification apportée par la Commission afin de garantir le respect du principe de subsidiarité, principalement en critiquant la nécessité de cette action supranationale¹⁹⁶.

Ensuite, certaines d'entre elles ont utilisé l'argument de la compétence afin de s'opposer à cette mesure. C'est le cas notamment de la Chambre des représentants en Belgique qui a argumenté que le droit du travail était « *une question nationale par excellence* »¹⁹⁷.

Enfin, certaines assemblées ont critiqué le fond du texte principalement pour des raisons d'incompatibilité avec des conventions internationales qui portent notamment sur le droit de grève¹⁹⁸.

Quoi qu'il en soit, la Commission a finalement décidé de retirer sa proposition car, selon le site du Parlement, elle a estimé que celle-ci aurait plus de chance de recueillir le soutien politique nécessaire au Conseil¹⁹⁹.

L'année suivante, en 2013, c'est une proposition de règlement qui portait sur la création du Parquet européen qui a engagé la procédure du carton jaune. 14 voix provenant de 11 États membres ont alors été exprimées en défaveur de ce texte²⁰⁰. Le seuil d'un quart des voix exprimées, requis pour cette matière qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice a donc été atteint.

¹⁹⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, « Mécanisme de contrôle de la subsidiarité », *Site web de la Commission européenne*, disponible à l'adresse suivante : <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism/>, (consultée le 6 octobre 2024).

¹⁹⁶ ROCCA Marco, « Le droit de grève et l'Union Européenne en période d'austérité : le proposition « Monti II » et ses cartons jaunes », *Revue Interventions économiques*, 2015, n° 52, p. 6.

¹⁹⁷ ROCCA Marco, « Le droit de grève et l'Union Européenne en période d'austérité : le proposition « Monti II » et ses cartons jaunes », *op. cit.*, pp. 6-8.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, « Mécanisme de contrôle de la subsidiarité », *Site web de la Commission européenne*, disponible à l'adresse suivante : <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism/>, (consultée le 6 octobre 2024).

²⁰⁰ *Ibid.*

Après réexamen de sa proposition, la Commission a cette fois-ci décidé de maintenir son texte. Elle a motivé sa décision en soulignant que les objectifs poursuivis, comme la lutte contre la fraude fiscale, ne pouvait être atteint au niveau national²⁰¹.

Toutefois, il semblerait que les débats suscités l'activation du mécanisme ont forcé la Commission à modifier le texte initial, ce qui a retardé l'entrée en fonction de cet organe²⁰².

Enfin, c'est en 2016 que la procédure fut déclenchée pour la dernière fois, à propos d'une directive sur le détachement de travailleurs. Ce sont les parlements des pays de l'Est et du Danemark qui se sont opposés à cette directive, s'inquiétant des règles trop contraignantes pour la mobilité des travailleurs qui remettrait en question leur libre circulation²⁰³.

Malgré cette opposition et après réexamen du texte, la Commission a décidé de maintenir cette directive, en motivant sa décision par le fait que ce texte allait permettre une harmonisation nécessaire des règles en vigueur et ainsi préserver une concurrence équitable entre les entreprises européennes²⁰⁴.

8.2.4. Conclusion intermédiaire

À ce stade, au regard des données chiffrées que nous venons d'analyser, nous estimons que deux enseignements peuvent être tirés.

Premièrement, depuis sa mise en place en 2010, le mécanisme d'alerte précoce a toujours été **peu utilisé**. Son utilisation n'a d'ailleurs que décru au fil des années, tant en termes de quantités d'avis motivés émis que de nombres de chambres nationales utilisatrices de ce dispositif²⁰⁵.

De plus, on observe également que la **participation de ces parlements nationaux varie très fort**. En effet, seuls quelques-uns des 41 parlements nationaux des États membres envoient régulièrement des avis dans le cadre de ce contrôle du principe de subsidiarité²⁰⁶. On constate,

²⁰¹ COMMISSION EUROPÉENNE, Communication sur l'examen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen au regard du principe de subsidiarité, conformément au protocole n°2, Bruxelles, publiée le 27 novembre 2013, pp. 9-10.

²⁰² ANDREONE Fabrice, « L'institution du Parquet européen », *revue de l'Union européenne*, 2018, n° 614, p. 48.

²⁰³ RICHARD Sébastien, « La révision de la directive sur le détachement des travailleurs », *Question d'Europe*, 2016, n° 406, pp. 2-3.

²⁰⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Communication sur la proposition de directive modifiant la directive sur le détachement des travailleurs, dans le respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole n°2, Bruxelles, publiée le 20 juillet 2016, pp. 7-9.

²⁰⁵ C.f figures n° 1 et n° 2

²⁰⁶ Cette constatation s'appuie sur les données récoltées au sein des rapports annuels sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, pour la période allant de 2010 à 2023.

par exemple, une profonde asymétrie d'utilisation entre le Parlement suédois, qui totalise à lui seul 20% des avis émis par rapport à l'ensemble des autres parlements²⁰⁷.

Deuxièmement, le mécanisme d'alerte précoce et son dispositif du « carton jaune » qui oblige la Commission à réexaminer son texte **n'a été déclenché qu'à trois reprises au cours de son histoire**. Ces exemples ont montré que, même lorsque le seuil requis est atteint, les effets sur les décisions de la Commission varient. Si le retrait de la proposition en 2012 illustre l'influence potentielle des parlements nationaux, les cas de 2013 et 2016 révèlent les limites de ce dispositif face à la détermination de la Commission à défendre ses initiatives²⁰⁸. Par ailleurs, dans le cadre du deuxième carton jaune émis à l'encontre d'une directive sur le détachement de travailleurs, il est important de souligner que ce dispositif a été utilisé par certains États membres pour freiner ce qui était considéré comme une avancée dans le domaine de l'égalité salariale. L'utilisation d'un tel mécanisme n'est pas toujours synonyme de progrès social ou économique mais dépend de l'intention des États membres qui le brandisse²⁰⁹.

La présente section nous a ainsi permis de mieux comprendre l'utilisation du mécanisme d'alerte précoce par les parlements nationaux, par une analyse chiffrée de sa mise en œuvre depuis son instauration à la suite de la signature du texte de Lisbonne. Il convient à présent d'examiner un autre dispositif d'interactions entre les institutions européennes et les régions, le dialogue politique.

8. 3. Les données statistiques du dialogue politique pratiqué par les régions

Avant toute chose, il convient de formuler une remarque méthodologique importante. Comme expliqué précédemment, le dialogue politique est un dispositif d'échange d'avis entre les parlements nationaux ou régionaux et la Commission européenne. Toutefois, étant donné l'objet de cet écrit, il n'est question dans cette section que du dialogue politique entre les parlements régionaux et la Commission, la précédente section ayant déjà traité les différents aspects du contrôle de la subsidiarité par l'échelon national.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ COMMISSION EUROPÉENNE, « Mécanisme de contrôle de la subsidiarité », *Site web de la Commission européenne*, disponible à l'adresse suivante : <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism/>, (consultée le 6 octobre 2024).

²⁰⁹ HONORÉ Renaud, « Travailleurs détachés : l'Europe de l'Est fait barrage à la réforme », *Les Echos*, 11 mai 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/2016/05/travailleurs-detaches-leurope-de-lest-fait-barrage-a-la-reforme-206675>, (consultée le 5 novembre 2024).

8.3.1. Utilisation et types de recommandations formulées

Les données fournies par la Commission sur l'utilisation de ce dispositif par les parlements régionaux sont assez récentes. En effet, c'est en 2018 que les interactions directes entre la Commission et les instances régionales font l'objet d'un court paragraphe au sein du rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le rapport souligne simplement que « *bien que les traités ne prévoient pas explicitement une interaction directe entre la Commission et les parlements régionaux, plusieurs parlements régionaux ont également soumis leurs avis directement à la Commission en 2018* »²¹⁰.

Les premières données de l'utilisation de ce mécanisme arriveront deux ans plus tard, lors de la publication du rapport pour l'année 2020. Durant cette année de crise sanitaire, 33 résolutions ont été envoyées directement par les parlements régionaux à la Commission. Les années 2021, 2022 et 2023 verront respectivement 50, 72 puis 32 résolutions transmises via le dialogue politique entre les deux niveaux de pouvoirs²¹¹.

Bien que ce dispositif de contacts informels ne soit pas dédié spécifiquement au contrôle du principe de subsidiarité, on remarque que certaines assemblées régionales l'utilisent tout de même pour faire part de leur avis sur cette question. Cela a été le cas pour 5 résolutions en 2020, en 2021 et en 2022²¹².

Malheureusement, on ne dispose pas encore des chiffres détaillés pour l'année 2023. De fait, les rapports annuels sur l'application du principe de subsidiarité ne détaillent pas l'ensemble des résolutions qui ont fait l'objet d'un dialogue politique entre la Commission et les assemblées régionales.

Comme expliqué dans la section méthodologique, l'obtention de ces informations a fait l'objet de nombreux échanges téléphoniques et par courriels auprès des différents services de la Commission. À l'heure de conclure ce travail, seules les données pour les années 2020, 2021 et 2022 nous ont été transmises et ont ainsi pu être analysées.

²¹⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2018), *op. cit.*, p. 30.

²¹¹ Au moment de l'écriture de ce travail, les chiffres pour l'année 2024 ne sont pas encore connus. COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2023), *op. cit.*, p. 29.

²¹² COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2020, 2021, 2022), *op. cit.*

8.3.2. Régions particulièrement actives

Une assemblée législative régionale se distingue particulièrement par leur utilisation active de ce dispositif. En effet, le Parlement du Land de Bavière totalise à lui seul plus de 50% de l'ensemble des résolutions envoyées²¹³.

Derrière ce sont les parlements des Îles baléares et du Land de la Haute-Autriche qui sont les autres principaux contributeurs²¹⁴. À noter que seuls le Parlement bavarois et de la Haute-Autriche ont formulés, dans le cadre du dialogue politique, des remarques liées au respect du principe de subsidiarité²¹⁵.

Concernant les parlements des entités fédérées belges, certains d'entre eux ont également utilisé ce dispositif afin de porter directement à la connaissance de la Commission leurs revendications.

En 2020, le Parlement de la Communauté germanophone, le Parlement flamand et le Parlement de Wallonie ont envoyés des résolutions à la Commission à propos de divers sujets relevant des compétences partagées entre leur institution et le niveau européen. Cela a également été le cas pour les deux années suivantes pour lesquelles le Parlement bruxellois a émis à son tour une résolution directe à la Commission²¹⁶.

Pour les trois années dont on possède les données chiffrées détaillées, en Belgique, seul le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles n'a pas pris part à ce dispositif. Toutefois, aucun de ces parlements n'a utilisé ce mécanisme à des fins de contrôle du respect du principe de subsidiarité²¹⁷.

8.3.3. Conclusion intermédiaire

D'emblée, nous tenons à préciser que compte tenu des données limitées à notre disposition, il est difficile de tirer des enseignements globaux et généralisables.

Néanmoins, nous constatons que ce mécanisme de dialogue directe et informelle entre les régions et la Commission est **peu utilisé**.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

En effet, et cela est une différence avec le mécanisme d'alerte précoce, **seule une poignée de parlements régionaux en ont usé pour envoyer leurs revendications directement à la Commission.**

Toutefois, il faut souligner que parmi cette faible diversité d'utilisateur figure **la quasi-totalité des parlements des entités fédérées belges**, qui ont eu recours au moins une fois à cette voie de dialogue avec les institutions européennes.

Concernant son utilisation comme moyen de contrôle de la subsidiarité, **seuls deux assemblées régionales ont faire part, par ce biais, de leurs inquiétudes quant au respect du principe de subsidiarité.** On ne peut donc pas conclure que ce dispositif soit privilégié par les acteurs régionaux dans le cadre de leur contrôle du principe de subsidiarité.

9. Les parlements régionaux belges face à la subsidiarité : Analyse des pratiques

Les sections précédentes avaient pour objectif l'analyse macro de l'utilisation du MAP et du dialogue politique par les parlements régionaux. Ce point de vue large et globale sur ces pratiques nous a permis non seulement de mesurer quantitativement la fréquence et l'intensité d'utilisation de ces dispositifs mais également d'identifier les principaux acteurs qui y contribuent de manière régulière.

Cette section se consacre à une analyse approfondie du contrôle du principe de subsidiarité par les régions européennes. Comme évoqué précédemment, cette recherche vise à comprendre non seulement les motivations qui incitent un parlement à exercer son pouvoir de contrôle du principe, mais également les raisons qui orientent le choix d'un dispositif plutôt qu'un autre. Pour ce faire, les deux mécanismes seront examinés conjointement.

Dans un premier temps, l'analyse porte sur les dispositions internes mise en place dans le cadre du contrôle de la subsidiarité. En effet ce stade initial peut expliquer certaines pratiques ultérieures et offrir des éclairages sur la manière dont chaque institution appréhende le principe de subsidiarité (9.2.).

Ensuite, elle s'intéresse aux facteurs qui peuvent expliquer d'une part, les pratiques observées, d'autre part, les résultats du contrôle de la subsidiarité par ces parlements régionaux (9.3.).

Enfin, l'analyse aborde les pistes d'amélioration envisagées par ces instances, en mettant en lumière les réformes et ajustements potentiels pour renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle existants (9.4.).

À noter que l'analyse développée repose principalement sur les données qualitatives issues des cinq entretiens semi-directifs menés auprès de responsables au sein des parlements régionaux belges.

Mais avant de rentrer dans l'analyse à proprement parler, il est nécessaire de se pencher brièvement sur le fonctionnement du système parlementaire belge et de ses relations avec le niveau de pouvoir européen (9.1.).

9. 1. Préambule et explication du système fédéral belge

La Belgique est un État organisé autour de deux principaux niveaux de pouvoir : le niveau fédéral et le niveau régional. Le système parlementaire belge comprend deux chambres au niveau fédéral : la Chambre des représentants et le Sénat²¹⁸.

Par ailleurs, cinq parlements régionaux représentent les entités fédérées : le Parlement de Wallonie, le Parlement de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles), le Parlement de la Communauté germanophone, le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale et la Parlement flamand²¹⁹.

Étant donné son caractère fédéral, les régions appelées entités fédérées possèdent des compétences qui leur ont été expressément attribuées par le niveau national au cours de la progressive fédéralisation du pays. Par conséquent, le reste des compétences revient au niveau fédéral²²⁰.

En ce qui concerne leur relation avec le niveau européen, la Belgique est le seul État membre qui a annexé au Traité de Lisbonne une déclaration n°51 qui précise les relations entre le niveau européen et les différents parlements régionaux belges²²¹.

En effet, cette courte déclaration stipule qu'en fonction des compétences envisagées au niveau de l'Union, les assemblées législatives des entités fédérées belges doivent être considérées comme : « *composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national* »²²². Autrement dit, pour les compétences qui relèvent exclusivement du giron régional ou communautaire en Belgique, les parlements régionaux jouissent des mêmes droits que ceux attribués aux instances nationales.

Afin d'organiser les relations internes entre le niveau régional et fédéral sur les questions européennes, un accord de coopération a été signé en 2018, puis modifié par la suite, entre les différents parlements. En effet, cet accord prévoit notamment un système spécifique de répartition des voix dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, qui sans rentrer dans trop de détails techniques, confère aux instances régionales une voir deux voix en fonction de la

²¹⁸ FROMAGE Diane, « Regional parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty », *Lisss School of Government*, 2016, p. 8.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ DELPÉRÉE Francis, « les compétences résiduelles », *Bulletin de la Classe des lettres et sciences morales et politiques*, 2011, vol. 22, pp. 106-107.

²²¹ Déclaration n°51 du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux, annexée au TFUE.

²²² *Ibid.*

compétence discutée²²³. De plus, les dispositions relatives aux délais, à la transmission des avis entre les parlements et au nombre d'avis motivés requis ajoutent une couche de complexité, rendant parfois difficile la lisibilité et la coordination de l'action des parlements régionaux dans ce mécanisme²²⁴.

9. 2. Au-delà des chiffres, les pratiques internes mises en place dans le cadre du contrôle de la subsidiarité

Tout d'abord, comme le prévoit le Traité de Lisbonne, l'ensemble des textes législatifs soumis au contrôle du principe de subsidiarité est envoyé par la Commission européenne vers les chambres nationales de chaque État membre. Dans le cas belge, c'est le Sénat qui assure cette fonction²²⁵.

Ensuite, si ces textes concernent des matières régionalisées ou communautarisées, ils sont automatiquement transmis aux parlements des entités fédérées. C'est ici que réside déjà une première difficulté.

En effet, du fait de cette transmission « *quasi -automatique* »²²⁶, chaque parlement reçoit l'entièreté des textes européens, peu importe si celui-ci concerne une compétence régionale ou communautaire²²⁷. Comme le souligne un responsable du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), cela peut représenter une centaine de documents par jour²²⁸. Cette difficulté a d'ailleurs été partagée spontanément par l'ensemble des fonctionnaires interrogés.

Par conséquent, face à l'augmentation de leur charge de travail due à la mise en place du mécanisme d'alerte précoce, les services juridiques des parlements ont élaboré différentes procédures internes de traitement de cette information.

Néanmoins, les entretiens réalisés ont mis en évidence que certaines instances régionales ou communautaires ont renoncé à ce type de démarche. Ainsi, cette analyse visera à différencier

²²³ Article 4 et 5, Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à l'exercice des compétences attribuées aux parlements nationaux par le TUE, le TFUE et les protocoles y annexés, *M.B.*, 17 juillet 2018.

²²⁴ VANDEN BOSCH Xavier, « Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication », *op. cit.*, pp. 4-5.

²²⁵ Article 3, Accord de coopération, *op. cit.*

²²⁶ En réalité, et comme le souligne le parlement bruxellois, la transmission réside simplement dans le fait que c'est une adresse électronique du Sénat qui dispatche automatiquement les textes européens vers les entités fédérées. Le terme transmission est ici employé pour montrer que la Belgique, malgré son système fédéral complexe, n'échappe pas à la procédure habituelle.

²²⁷ *Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone*, réalisé le 25 octobre 2024, p. 86.

²²⁸ *Entretien avec le Parlement de la FWB*, réalisé le 21 novembre 2024, p. 107.

les procédures encore en vigueur de celles qui ont été abandonnées, dans le but d'en examiner les raisons.

D'un côté, seuls les Parlements wallon et flamand procèdent encore à une analyse en profondeur des textes européens susceptibles d'être questionné par rapport au respect du principe de subsidiarité.

Dans le cas wallon, un bulletin de suivi des questions européennes est rédigé avant chaque séance plénière. Ce document, rédigé par le service des relations internationales, a pour objectif d'informer les députés sur les textes débattus à l'échelle européenne et qui pourrait faire l'objet d'un contrôle dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Outre les textes européens, ce bulletin informe aussi les mandataires sur les différentes décisions prises par les institutions européennes et qui dépassent le cadre du principe de subsidiarité²²⁹.

Du côté flamand, la procédure est différente. Les textes européens sont triés en fonction des compétences qu'ils concernent et envoyés dans une base de données. Une fois le document entré dans ce dispositif, un courriel est envoyé à chaque membre de la commission compétente pour le texte concerné²³⁰. De plus, si un de ces textes est susceptible de poser un problème au niveau de la subsidiarité, un décompte automatique s'enclenche sur le site de cette commission pour attirer l'attention des mandataires que le délai prévu par le MAP pour contester un acte législatif a débuté²³¹.

De l'autre côté, les Parlements de la FWB, germanophone et bruxellois, bien qu'ayant mis en place des procédures d'analyse des textes européens au regard du principe de subsidiarité, ont cessés cette activité.

À cela deux raisons principales. D'un part, le manque d'intérêt de la part des députés. En effet, comme le souligne RB, fonctionnaire du parlement bruxellois, le dispositif mis en place n'a jamais suscité de réactions de la part des députés bruxellois²³². Même constat pour les autres responsables qui attribuent ce manque d'intérêt principalement à un manque de temps de la part des mandataires²³³.

²²⁹ *Entretien avec le Parlement de Wallonie*, réalisé le 26 novembre 2024, pp. 114-115.

²³⁰ *Entretien avec le Parlement flamand*, réalisé le 28 octobre 2024, p. 97.

²³¹ *Ibid.*

²³² *Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale*, réalisé le 5 décembre 2024, p. 129.

²³³ *Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone*, réalisé le 25 octobre 2024, p. 91.

D'autre part, c'est également ce manque de temps pour les services juridiques qui explique l'abandon, à tout le moins la limitation des analyses fournies. En effet, certains fonctionnaires exercent des responsabilités qui ne se limitent pas exclusivement aux questions européennes, mais englobent également d'autres domaines d'intervention. Par conséquent, ils ne peuvent se consacrer pleinement à l'examen approfondi de tous les textes européens reçus²³⁴.

Malgré la diversité des pratiques observées au sein des parlements régionaux belges, une tendance générale émerge : **un contrôle limité du principe de subsidiarité**.

En effet, si les Parlements wallon et flamand maintiennent des procédures d'analyse approfondie des textes européens, ces démarches sont souvent restreintes à des processus automatisés ou de suivi, sans réelle implication active des députés²³⁵. À l'inverse, les Parlements de la FWB, germanophone et bruxellois, ont cessé de mener de telles analyses, principalement en raison du manque d'intérêt des députés et du manque de temps des services juridiques, qui jonglent avec plusieurs domaines de compétence²³⁶.

9. 3. Face au constat, des tentatives d'explications

Les faibles chiffres relatifs à l'utilisation du MAP et du dialogue politique disponibles pour les parlements dans le contrôle du principe de subsidiarité reflètent des pratiques internes de contrôle particulièrement limitées. Ce constat met en lumière un décalage entre les outils institutionnels à disposition et leur mise en œuvre effective.

Cette section propose d'explorer les raisons de cette situation en distinguant trois types de facteurs explicatifs : les facteurs technico-juridiques, qui concernent la complexité et les contraintes procédurales du MAP ; les facteurs contextuels, liés aux spécificités des régions étudiées ; et les facteurs politiques, qui interrogent l'intérêt et l'implication des acteurs dans ce contrôle.

❖ Facteurs Technico-juridiques

Un premier facteur technique réside dans le **manque de moyens humains** dédiés au contrôle du principe de subsidiarité dans les parlements rencontrés. Comme expliqué précédemment, les services chargés de traiter ces questions disposent de ressources limitées et doivent souvent

²³⁴ *Entretien avec le Parlement de la FWB*, réalisé le 21 novembre 2024, p. 106.

²³⁵ C.f le bulletin de suivi des actualités européennes du Parlement de Wallonie et la banque de donnée alimentée par le fonctionnaire du Parlement flamand.

²³⁶ *Entretien avec le Parlement de la FWB*, réalisé le 21 novembre 2024, p. 106.

gérer plusieurs dossiers en parallèle, ce qui les empêche de consacrer pleinement leur attention aux enjeux liés à la subsidiarité²³⁷.

Par ailleurs, la rédaction d'avis motivés dans le cadre de ce mécanisme exige une argumentation approfondie. Cela implique de contre-argumenter les justifications avancées par la Commission européenne, qui bien souvent n'argumente pas et stipule simplement que le principe est respecté²³⁸. Ainsi que le souligne le fonctionnaire du Parlement wallon, il est difficile de répondre à des arguments dès lors qu'il n'y en a pas²³⁹.

Enfin, la charge normative importante de l'Union européenne complexifie d'avantage le tri des textes reçus. Cette problématique, mise en évidence par PFWB lors de notre entretien, est régulièrement dénoncée par de nombreux observateurs²⁴⁰.

Le second facteur technique est la **difficulté d'opérationnalisation du mécanisme**. De nombreux fonctionnaires interrogés ont exprimé des doutes quant à la véritable opportunité offerte par ce dispositif, questionnant son efficacité concrète²⁴¹.

Cette perception est confirmée par les faibles chiffres d'utilisation du mécanisme par les parlements régionaux.

En outre, le Parlement flamand a souligné qu'un outil tel que le dialogue politique semblait plus adapté et bénéfique pour traiter ce type de problématiques. En effet, ce dispositif prend la forme d'une résolution adressée directement à la Commission et permet une justification de nature politique. Selon les Parlements flamand et wallon, cette approche serait davantage susceptible de susciter l'intérêt des élus²⁴².

Le troisième facteur technique repose sur la **nature juridique même du mécanisme d'alerte précoce**.

Comme l'a souligné le fonctionnaire du parlement de Wallonie, « *les parlementaires ne sont pas des juristes* »²⁴³. Cette observation met en lumière une difficulté majeure : le MAP, en raison

²³⁷ Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone, réalisé le 25 octobre 2024, p. 86 ; Entretien avec le Parlement de la FWB, réalisé le 21 novembre 2024, pp. 106-107.

²³⁸ Entretien avec le Parlement de Wallonie, réalisé le 26 novembre 2024, p. 123.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ SÉNAT, « La dérive normative de l'Union européenne », Rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat français, Paris, 4 décembre 2024, pp. 17-29.

²⁴¹ Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone, réalisé le 25 octobre 2024, p. 91.

²⁴² Entretien avec le Parlement de Wallonie réalisé le 26 novembre 2024, p. 125 ; Entretien avec le Parlement flamand, réalisé le 28 octobre 2024, pp. 98-99.

²⁴³ Entretien avec le Parlement de Wallonie réalisé le 26 novembre 2024, p. 117.

de sa complexité technique et de ses implications juridiques, demeure difficilement accessible pour des parlementaires dont la formation et les compétences ne s'orientent pas toujours vers le domaine juridique.

En conséquence, ce dispositif tend à être perçu comme un outil réservé à la sphère bureaucratique au sein des assemblées législatives, ce qui limite son appropriation et son utilisation effective par les élus eux-mêmes

❖ Facteurs contextuels

Le premier facteur contextuel repose sur la **forte europhilie de la Belgique**. En tant que pays fondateur de l'Union européenne, la Belgique affiche historiquement un soutien marqué aux décisions prises au niveau européen.

Comme l'ont souligné les représentants bruxellois et wallons, émettre une critique à l'égard d'un texte émanant de l'Union peut être perçu comme une remise en cause de l'institution elle-même, voire comme une attaque envers la légitimité de l'Union²⁴⁴. Cette posture favorable à l'Union freine l'utilisation de ce pouvoir de contrôle à des fins de critiques des politiques entreprises par l'échelon européen.

Le deuxième facteur concerne la **répartition des compétences**. En effet, les compétences partagées avec le niveau européen relèvent majoritairement des régions en Belgique. Cette situation conduit les Parlements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et germanophone à se sentir peu concernés par le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, estimant que ces questions dépassent leur champ d'intervention principal²⁴⁵.

❖ Facteurs politiques

Premièrement, un facteur politique important réside dans la **forte dynamique partisane** qui caractérise le système politique belge. Ainsi que l'a évoqué le fonctionnaire bruxellois, un parlementaire qui identifie une problématique concernant la subsidiarité va probablement privilégier les canaux internes à son parti pour agir. Soit la question peut être relayée à un député européen issu de la même formation politique, ou, mieux encore, à un ministre membre d'un

²⁴⁴ Entretien avec le Parlement de Wallonie réalisé le 26 novembre 2024, pp. 122-123 ; Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, réalisé le 5 décembre 2024, p. 129.

²⁴⁵ Entretien avec le Parlement de la FWB, réalisé le 21 novembre 2024, p. 107.

gouvernement compétent sur cette question²⁴⁶. C'est un outil majeur du système politique belge, qui lui vaut parfois la qualification de particratie²⁴⁷.

De cette structure partisane découle également un autre facteur explicatif. De **nombreux parlementaires belges**, surtout ceux ayant une carrière prolongée, **ont siégé dans diverses assemblées législatives**, ce qui limite les méfiances entre niveaux de pouvoir. À l'inverse, cette proximité interinstitutionnelle réduit également l'apparition d'un réflexe de défense strict des intérêts régionaux, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres États européens comme l'Allemagne par exemple²⁴⁸.

Enfin, un facteur politique essentiel réside dans la **faible visibilité de la question du contrôle du principe de subsidiarité**. En raison de son aspect hautement technique, ce mécanisme ne permet pas aux élus de mettre en avant leur action politique de manière claire et valorisante auprès de leur électorat. Or on le sait, les mandataires politiques ont besoin d'assurer la visibilité de leur travail pour justifier leur mandat, ce qui les incite à concentrer leurs efforts sur des initiatives qui paraissent plus concrètes²⁴⁹.

9. 4. Recommandations

Au regard de ces différents constats, plusieurs responsables interrogés ont formulé des recommandations afin d'améliorer le contrôle du principe de subsidiarité par les parlements régionaux/communautaires belges. Ces observations portaient à la fois sur le fonctionnement du mécanisme d'alerte précoce et sur le contrôle du principe de subsidiarité par les pouvoirs régionaux dans une perspective plus générale. Elles s'articulent autour de trois types de demandes distinctes.

Primo, **l'augmentation des ressources humaines** pour traiter ces questions. En effet, la majorité des parlements régionaux belges ne dispose que de quelques fonctionnaires pour traiter l'ensemble des textes européens, qu'ils soient concernés par le contrôle de la subsidiarité ou non²⁵⁰. De ce fait et au regard des exigences technico-juridiques expliquées ci-haut, il faudrait d'avantage d'expertise juridique (et donc de moyens humains) pour pouvoir prendre part à ce

²⁴⁶ Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, réalisé le 5 décembre 2024, pp. 130-131.

²⁴⁷ VAN WYNSBERGHE Caroline, « La « particratie », pour le meilleur ou le pire », *Revue Politique*, 25 février 2013, disponible à l'adresse suivante : <https://www.revuepolitique.be/la-particratie-pour-le-meilleur-ou-le-pire/>, (consultée le 14 novembre).

²⁴⁸ Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, réalisé le 5 décembre 2024, p. 131.

²⁴⁹ Entretien avec le Parlement de Wallonie réalisé le 26 novembre 2024, p. 123.

²⁵⁰ Entretien avec le Parlement de Wallonie réalisé le 26 novembre 2024, p. 117 ; Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone, réalisé le 25 octobre 2024, pp. 86-87.

mécanisme de contrôle. Cette remarque émane principalement des parlements communautaires germanophone et francophone²⁵¹.

Secundo, **l'amélioration de la coopération entre les parlements**. Que cela soit aussi bien dans le traitement de l'information reçue ainsi que dans la défense des intérêts régionaux à l'échelle européenne, certains parlements soulignent le peu de coordination existante. Pourtant, après la signature du Traité de Lisbonne, une cellule interparlementaire dédiée au traitement des questions européennes avait été mise sur pied²⁵². Composée de fonctionnaires attachés aux matières européennes, elle avait pour objectif de discuter des sujets d'actualité qui mériteraient une action coordonnée des différentes assemblées. Pourtant, selon les responsables du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, cette dynamique s'est essouffée et la cellule a été abandonnée²⁵³.

Tertio, la **nature du contrôle du principe de subsidiarité**. Comme l'a souligné le fonctionnaire du parlement wallon rencontré, « *la question de subsidiarité, on est rapidement dans des joutes juridiques* »²⁵⁴. De fait, le MAP est avant tout un mécanisme juridique de contrôle de la subsidiarité.

Par conséquent, ce sont des arguments juridiques qui doivent être utilisés afin de convaincre la Commission qu'une proposition législative enfreint ce principe. Comme l'ont proposé les responsables wallons et bruxellois, il faut ramener la subsidiarité dans le « *moule politique* »²⁵⁵. En effet, les parlements ne sont pas des institutions destinées à contrôler de manière juridique un texte. L'apanage de ces instances réside avant tout dans la discussion et l'adoption de textes de lois, c'est leur « *core business* »²⁵⁶.

Par conséquent, il serait pertinent de réorienter ce dispositif de contrôle vers une approche davantage politique. L'exemple du dialogue politique a, d'ailleurs, été fréquemment cité comme une méthode mieux adaptée à ce type d'institution²⁵⁷.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Entretien avec le Parlement de la FWB*, réalisé le 21 novembre 2024, pp. 107-108.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Entretien avec le Parlement de Wallonie* réalisé le 26 novembre 2024, p. 117.

²⁵⁵ *Entretien avec le Parlement de Wallonie* réalisé le 26 novembre 2024, p. 126.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Entretien avec le Parlement flamand*, réalisé le 28 octobre 2024, pp. 98-99.

10. Conclusion

Le travail de recherche présenté dans cet écrit a pour objectif d'apporter des réponses à la question suivante : Depuis la signature du Traité de Lisbonne et l'introduction du mécanisme d'alerte précoce, quel rôle jouent les parlements régionaux belges dans le contrôle du principe de subsidiarité ? À cette fin, ce travail s'est structuré en trois temps.

Tout d'abord, à travers un travail important de recherche au sein de la littérature scientifique, nous avons mis en lumière l'origine du principe de subsidiarité et des premiers débats suscités autour de sa formalisation dans les textes européens. En effet, c'est principalement sous l'impulsion de Jacques Delors que les discussions autour de l'insertion du principe dans le texte de Maastricht ont eu lieu, lui qui voyait au travers de ce principe un outil essentiel afin de justifier l'action de la Communauté européenne. Après son introduction, le principe de subsidiarité n'a connu que peu de modifications substantielles. En outre, c'est véritablement la question de son contrôle avec l'introduction du mécanisme d'alerte précoce en 2007 qui a relancé les débats autour de son application souvent floue et sujette à discussions. Par ailleurs, l'examen des dispositions juridiques européennes consacrées à la subsidiarité a confirmé le caractère subjectif et flexible de cette notion, notamment au regard des conditions de son application et des modalités de contrôle existantes.

Ensuite, la recherche s'est orientée vers l'analyse des données relatives à l'utilisation concrète du mécanisme d'alerte précoce par les parlements régionaux. Cette démarche s'est appuyée sur des rapports publics transmis par la Commission européenne ainsi que sur des données collectées à la suite de nombreux échanges avec ses directions générales. Les résultats obtenus ont révélé que le mécanisme n'a été mobilisé qu'à trois reprises, soulignant ainsi sa très faible mise en œuvre. Ces données ont offert une perspective globale sur l'usage de cet instrument par les parlements nationaux et régionaux des États membres. La question du dialogue européen comme outil de contrôle plus direct de ce principe par les instances régionales a également été évoquée. Elle a principalement révélé que ce mécanisme était rarement mobilisé pour assurer le contrôle de la subsidiarité, seules quelques régions l'utilisant régulièrement pour faire valoir leurs intérêts auprès de la Commission.

Face à ce constat de très faible utilisation, il est apparu essentiel d'approfondir l'analyse afin d'en identifier les causes structurelles et institutionnelles. Pour ce faire, il a été choisi de limiter l'étude de ces causes aux parlements régionaux et communautaires belges. L'analyse des

entretiens conduits avec les représentants de ces instances a mis en évidence les limites significatives du mécanisme d'alerte précoce (MAP) en Belgique, tant dans sa mise en œuvre que dans son appropriation par les parlements régionaux et communautaires. Bien que les Parlements wallon et flamand maintiennent des procédures pour examiner les textes européens, leur approche repose principalement sur des processus automatisés, reflétant un faible engagement des élus. En revanche, les Parlements de la Fédération Wallonie-Bruxelles, germanophone et bruxellois ont progressivement abandonné ces démarches, en raison d'un manque d'intérêt de la part des députés et de ressources humaines limitées. Cette quasi-absence de contrôle s'explique par plusieurs facteurs : la complexité technico-juridique du MAP, les contraintes contextuelles propres à la Belgique (europhilie, répartition des compétences), et des dynamiques politiques spécifiques, comme le rôle dominant des partis ou l'absence de visibilité électorale des actions liées à la subsidiarité.

En définitive, l'ensemble de ces raisons peut être résumé sous une seule cause principale : la nature juridique du mécanisme. En effet, le MAP impose un contrôle technique et juridique complexe des textes européens, ce qui n'est pas le cœur de la fonction d'une assemblée législative. On constate ainsi que cet outil de contrôle, en octroyant un pouvoir de surveillance aux instances législatives des États membres manque sa cible. Ainsi, les responsables interrogés ont exprimé le souhait que ce mécanisme soit réorienté vers une approche plus politique, axée sur le débat et la discussion, ce qui est la vocation première de ces instances. Dans cette optique, la réflexion lancée par Jean-Claude Juncker en 2017, qui proposait une conception « active » du principe de subsidiarité dans le cadre d'un groupe de travail, laissait entrevoir une évolution favorable²⁵⁸. Le rapport qui a suivi cette initiative semblait orienté vers un renforcement du dialogue, dans un cadre davantage structuré mais ouvrant la voie à un dialogue plus argumenté avec la Commission²⁵⁹. Cependant, cette démarche n'a pas donné lieu à un changement tangible dans les pratiques observées²⁶⁰.

Finalement, l'enjeu ne réside pas seulement dans la survie du mécanisme en tant que tel, mais plutôt dans la préservation d'un outil essentiel de légitimation de l'Union européenne, un outil

²⁵⁸ CALAME Pierre, « La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables », *L'économie politique*, 2015, vol. 4, n° 68, pp. 62-63.

²⁵⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, « Subsidiarité et proportionnalité : la task-force présente au président Juncker des recommandations sur une nouvelle méthode de travail », Communiqué de presse, Bruxelles, publiée le 10 juillet 2018.

²⁶⁰ BOUTAUD Aurélien, « Principe de subsidiarité : à la recherche de la bonne échelle d'action », *Millénaire*, 8 septembre 2022, disponible à l'adresse suivante : <https://www.millenaire3.com/ressources/2022/principe-de-subsidiarite-a-la-recherche-de-la-bonne-echelle-d-action>, (consultée le 5 décembre 2024).

dont elle pourrait bien avoir besoin en une époque marquée par de multiples défis. Peut-être est-il encore temps d'agir avant que l'utilisation de ce mécanisme, voire sa simple connaissance, ne disparaisse.

11. Bibliographie :

11.1. Ouvrages

COHEN Antoine, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2014, 128 p.

DELORS Jacques, *Le Nouveau Concert européen*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1992, 352 p.

DELPÉRÉE Francis, *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 540 p.

GRANAT Katarzyna, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2018, 272 p.

GRANDJEAN Geoffrey, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2020, 823 p.

MILLION-DELSOL Chantal, *L'État subsidiaire*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Léviathan », 1992, 232 p.

SERRANO Omar, *Domestic sources of European foreign policy : defence and enlargement*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2013, 200 p.

WASSENBERG Birte, *Histoire du Comité des régions : 25 ans de contribution des villes et régions à la construction européenne*, Bruxelles, Le Comité des régions, 2020, 254 p.

11.2. Ouvrages collectifs

CRAIG Paul (dir.), DE BURGA Grainne, *EU Law, Text, Cases, and Materials, 7th Edition*, Oxford, Oxford University Press, 2020, 1219 p.

KING Nigel, HORROCKS Christine, *Interviews in Qualitative Research, 2nd Edition*, London, SAGE, 2019, 360 p.

SCHLENKER Dieter (éd.), *François Lamoureux : Architecte de l'Europe*, Paris, Institut Jacques Delors, 2017, 114 p.

11.3. Contributions à un ouvrage collectif

BLIN Olivier, « La personnalité juridique de l'Union européenne après Lisbonne : véritable acquisition ou simple reconnaissance ? », in BIOY Xavier (éd.), *La personnalité juridique. Traditions et évolutions*, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse 1, 2013, pp. 131-142.

BLUMANN Claude, « Le contrôle juridictionnel des principes de subsidiarité et de proportionnalité en droit de l'Union européenne », in BOUTAYEB Chahira (éd.), *La Constitution, l'Europe et le droit*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2013, pp. 439-461.

BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne », in NEFRAMI Eleftheria (éd.), GATTI Mauro (éd.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Luxembourg, Nomos, 2018, pp. 111-136.

CREGG Sameul, « Quadragesimo anno (1931) », in BRADLEY Gerard V., BRUGGER Eugene Christian (éd.), *Catholic Social Teaching: A Volume of Scholarly Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 90-107.

DUMONT Hugues, « La subsidiarité et le fédéralisme belge : un principe discret ou dangereux », in DELPEREE Francis (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 471-493.

FUSEAU Julien, « Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne », in ROSSETTO Jean, BERRAMDANE Abdelkhaleq, CREMER Wolfram, PUTTLER Adelheid (éds.), *Quel avenir pour l'intégration européenne*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, pp. 125-163.

SCHMITT Pierre, RUYS Tom, MARX Axel, « Political participation, representation and the subsidiarity principle The case of national and subnational regional parliaments in the European Union after Lisbon », in CORDENILLO Raul, GARDES Karin (éd.), *Inclusive Political Participation and Representation: The Role of Regional Organizations*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2013, pp. 161-189.

11.4. Articles de revue

ALLIÈS Paul, « Une histoire de la politique régionale européenne », *Debater a Europa*, 2015, vol. 2, n° 12, p. 7-23.

ANDREONE Fabrice, « L'institution du Parquet européen », *revue de l'Union européenne*, 2018, n° 614, pp. 43-59.

BARBIER Cécile, « La Convention européenne. Genèse et premiers résultats », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, vol. 31, n° 1776-1777, pp. 5-96.

BARROUK Halima, BOUADJILA Nabil, « Le rôle du principe de subsidiarité dans le fonctionnement de l'Union européenne », *Revue Académique de la Recherche Juridique*, 2021, vol. 12, n° 1, pp. 707-727.

BARROCHE Julien, « Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours », *Droit et Société*, 2012, vol. 1, n° 80, pp. 13-29.

BAROCHE Julien, « La normativité entre efficacité politique et proximité démocratique. La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », *Revue Gouvernance*, 2008, vol. 5, n° 2, pp. 51-63.

BARROCHE Julien, « La subsidiarité chez Jacques Delors : du socialisme chrétien au fédéralisme européen », *Politique européenne*, 2007, vol. 3, n° 23, pp. 153-177.

BAROCHE Julien, « La subsidiarité : le principe et l'application », *Etudes*, 2008, vol. 6, n° 408, pp. 777-788.

BOMBOIS Thomas, « Le principe de subsidiarité territoriale : vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local », *Annales de Droit de Louvain*, 2001, vol. 61, n° 2-3, pp 365-388.

BORONSKA-HRYNIEWIECKA Karolina, « Differential Europeanization ? explaining the impact of the early warning system on subnational parliaments in Europe », *European Political Science Review*, 2017, vol. 9, n° 2, pp. 255-278.

CALAME Pierre, « La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables », *L'économie politique*, 2015, vol. 4, n° 68, pp. 59-70.

CATELLIN Sylvie, « L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès, La Revue*, 2004, vol. 39, n° 2, pp. 179-185.

COLE Tony, « The Committee of the Regions and Subnational Representation to the European Union », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2005, vol. 12, n° 1, pp 49-72.

CRUZ Joanna, « Les parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne », *Emulations – Regard sur notre Europe*, 2009, n° 6, pp. 39-51.

DELPÉRÉE Francis, « les compétences résiduelles », *Bulletin de la Classe des lettres et sciences morales et politiques*, 2011, vol. 22, pp. 103-112.

DOMORENOK Ekaterina, « The Committee of the Regions : Search of Identity », *Regional and Federal Studies*, 2009, vol. 19, n° 1, pp. 143-163.

DUMONT Gérard-François, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *La Revue géopolitique*, 2014, pp. 1-29.

ENDO Ken, « The Principle of Subsidiarity : From Johannes Althusius to Jacques Delors », *Hokkaido Law Review*, 1994, vol. 44, n° 6, pp. 553-652.

FABBRINI Federico, « The Principle of Subsidiarity », *iCourts*, 2016, n° 66, pp. 1-26.

FEIX Marc, « Subsidiarité, proportionnalité et construction européenne », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 4, n° 267, pp. 59-70.

FROMAGE Diane, RAUBE Kolja, « Les parlements des États membres dans une Union européenne en constante mutation », *Politique européenne*, 2018, vol. 1, n° 56, pp. 9-22.

FROMAGE Diane, « Regional parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty », *Luiss School of Government*, 2016, pp. 1-45.

GAUTRON Jean-Claude, « L'échec de la Constitution européenne en France », *Revue AFRI*, 2006, vol. 7, pp. 5-25.

GILLIAUX Pascal, « le traité de Lisbonne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, vol. 31, n°1976-1977, pp. 5-83.

GREENWOOD Justin, « Actors of the Common Interest ? The Brussels Offices of the Regions », *Journal of European Integration*, 2011, vol. 33, n° 4, pp. 437-451.

GUILLOUD Laetitia, « Le comité des régions, un organe paradoxal de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2009, n° 532, pp. 582-586.

HERGENHAN Jutta, « Le fédéralisme allemand et la construction européenne », *Problématiques européennes*, 2000, n° 5, pp. 1-57.

HOOGE Liesbet, MARKS Gary, « Europe with the Regions : Channels of Regional Representation in the European Union », *The Journal of Federalism*, 1996, vol. 26, n° 1, pp. 73-92.

HOOGE Liesbet, MARKS Gary, « Types of Multi-Level Governance », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2002, n° 3, pp. 3-30.

HUYSMANS Martijn, VAN GRUISEN Philippe, « Substance and subsidiarity: the economic dimension of conflict in the early warning system », *Journal of European integration*, 2022, vol. 3, n° 44, pp. 411-427.

HUYSSSEUNE Michel, JANS Theo, « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? », *Brussels Studies*, 2008, n° 16, pp. 1-12.

IMBERT Geneviève, « L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie », *Recherche en soins infirmiers*, vol. 102, n° 3, 2010, pp 23-34.

JEFFERY Charlie, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et Management Public*, 1997, vol. 15, n°3, pp. 211-231.

KUMAR Amit, « Analysis of the Principle of Subsidiarity as a Principle of EU Law : Future Perspectives », *Futurity Economics & Law*, vol. 1, n° 4, pp. 18-27.

MARCHAND-TONEL Xavier, « La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européen », *Droit et Société*, 2012, vol. 1, n° 80, pp. 5-12.

MEYER-HEINE Anne, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », *Droit et Société*, 2012, n° 80, pp. 31-46.

M. MARGELLOS Théophile, « L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire », in VANDERSANDEN Georges (éd.), *L'Europe et les Régions : aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Etudes européennes », 1997, pp. 19-63.

RAUNIO Tapio, « Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés ? Examen critique du mécanisme d'alerte précoce », *Revue internationale de Politique comparée*, vol. 20, n° 1, pp. 73-88

RICHARD Sébastien, « La révision de la directive sur le détachement des travailleurs », *Question d'Europe*, 2016, n° 406, pp 1-5.

ROCCA Marco, « Le droit de grève et l'Union Européenne en période d'austérité : le proposition « Monti II » et ses cartons jaunes », *Revue Interventions économiques*, 2015, n° 52, pp. 1-15.

SCHMITT Pierre, « Les chambres hautes : porte-paroles des intérêts des parlements régionaux dans le cadre du Mécanisme d'alerte précoce », *Politique européenne*, 2018, vol. 1, n° 59, pp. 94-119.

TATHAM Michaël, « The Rise of Regional Influence in the EU- From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing », *Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, n° 3, pp. 672-686.

VANDEN BOSCH Xavier, « Les parlements belges et les affaires européennes : les raisons de leur faible implication », *European Policy Brief*, 2014, n° 28, pp. 1-10.

VIOLA Francesco, « Le principe de subsidiarité: pour ou contre l'Etat », *Diritto e questioni pubbliche*, 2009, vol. 9, n° 1, pp. 11-24.

WILDEMEERSCH Jonathan, CHENEVIERE Cédric, « Le rôle des parlements nationaux dans le traité de Lisbonne », *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2011, vol. 3, n° 4, pp. 449-465.

11.5. Communication dans un congrès ou colloque

HANSON Sophie, « Le principe de subsidiarité constitue-t-il un bon outil pour assurer la répartition des missions dans un contexte supracommunal », in *Acte du colloque « La Fabrique des Métropoles »*, 24-25 novembre 2018, Liège.

11.6. Textes de lois

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à l'exercice des compétences attribuées aux parlements nationaux par le TUE, le TFUE et les protocoles y annexés, *M.B.*, 17 juillet 2018.

Déclaration n°51 du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux, annexée au TFUE le 7 juin 2016.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.

Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Traité sur l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

11.7. Entretiens

Entretien avec A.P, réalisé le 23 octobre 2024.

Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone, réalisé le 25 octobre 2024.

Entretien avec le Parlement de la FWB, réalisé le 21 novembre 2024.

Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, réalisé le 5 décembre 2024.

Entretien avec le Parlement de Wallonie, réalisé le 26 novembre 2024.

Entretien avec le Parlement flamand, réalisé le 28 octobre 2024.

11.8. Rapports de la Commission européenne

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2007) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 29 septembre 2008, 13 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2010) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 10 juin 2011, 15 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2011) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 10 juillet 2012, 13 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2012) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 30 juillet 2012, 19 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2013) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 5 août 2014, 27 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2014) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 2 juillet 2015, 13 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2015) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 15 juillet 2016, 16 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2016) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 30 juin 2017, 18 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2017) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Bruxelles, publié le 23 octobre 2018, 16 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2018) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 11 juillet 2019, 33 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2019) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 30 juin 2020, 24 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2020) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 23 juillet 2021, 30 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2021) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 1 août 2022, 32 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2022) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 12 octobre 2023, 32 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport annuel (2023) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux, Bruxelles, publié le 25 octobre 2024, 32 p.

11.9. Publications officielles

CALRE, Rapport final du groupe de travail sur la subsidiarité, 2018, 6 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication sur la proposition de directive modifiant la directive sur le détachement des travailleurs, dans le respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole n°2, Bruxelles, publiée le 20 juillet 2016, 10 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication sur l'examen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen au regard du principe de subsidiarité, conformément au protocole n°2, Bruxelles, publiée le 27 novembre 2013, 13 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Subsidiarité et proportionnalité : la task-force présente au président Juncker des recommandations sur une nouvelle méthode de travail », Communiqué de presse, Bruxelles, publiée le 10 juillet 2018.

COMITÉ DES RÉGIONS, « Un nouveau traité : un nouveau rôle pour les régions et les collectivités locales », Brochure publiée le 1^{er} janvier 2009, 8 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, « La définition et les limites du principe de subsidiarité », Rapport n°55 sur les autorités locales et régionales en Europe, 1994, 44 p.

CONVENTION EUROPÉENNE, « Conclusions du groupe de travail I sur le principe de la subsidiarité », Rapport final du groupe de travail I « subsidiarité », Bruxelles, 2002, 7 p.

SÉNAT, « La dérive normative de l'Union européenne », Rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat français, Paris, 4 décembre 2024, 141 p.

11.10. Sites Internet

BOUTAUD Aurélien, « Principe de subsidiarité : à la recherche de la bonne échelle d'action », *Millénaire*, 8 septembre 2022, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.millenaire3.com/ressources/2022/principe-de-subsidarite-a-la-recherche-de-la-bonne-echelle-d-action>, (consultée le 5 décembre 2024).

BUI TEKANT Esther, « La Seconde Guerre Mondiale, une guerre totale », *GEO*, 25 septembre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.geo.fr/histoire/la-seconde-guerre-mondiale-une-guerre-totale-202229>, (consultée le 6 décembre 2024).

CALRE, « Making the voice of regional legislative assemblies heard in the European Union », *Site web de la CALRE*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.calrenet.eu/>, (consultée le 13 novembre 2024).

COMMISSION EUROPÉENNE, « Mécanisme de contrôle de la subsidiarité », *Site web de la Commission européenne*, disponible à l'adresse suivante : <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism/>, (consultée le 6 octobre 2024).

COMITÉ DES RÉGIONS, « L'Assemblée de l'UE des représentants régionaux et locaux », *Site web du Comité des régions*, disponible à l'adresse suivante : <https://cor.europa.eu/fr/members/members-list>, (consultée le 20 octobre 2024).

HONORÉ Renaud, « Travailleurs détachés : l'Europe de l'Est fait barrage à la réforme », *Les Echos*, 11 mai 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/2016/05/travailleurs-detaches-leurope-de-lest-fait-barrage-a-la-reforme-206675>, (consultée le 5 novembre 2024).

PARLEMENT EUROPÉEN, « Le parlement européen : procédure électorale », *Site web du parlement européen*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/21/le-parlement-europeen-procedure-electorale>, (consultée le 12 novembre 2024).

VAN WYNSBERGHE Caroline, « La « particratie », pour le meilleur ou le pire », *Revue Politique*, 25 février 2013, disponible à l'adresse suivante : <https://www.revuepolitique.be/la-particratie-pour-le-meilleur-ou-le-pire/>, (consultée le 14 novembre).

11.11. Discours

DELORS Jacques, « Discours pour l'ouverture de la 40ème année académique du Collège d'Europe », discours, Bruges, 17 octobre 1989.

12. Annexes

12.1. Guide d'entretien

Introduction

- Présentation de l'entretien et du cadre de la recherche.
- Rappel de l'objectif de l'entretien : comprendre les mécanismes utilisés par les parlements régionaux pour contrôler le principe de subsidiarité depuis le traité de Lisbonne.
- Assurer l'anonymat et le consentement pour l'enregistrement de l'entretien .

Thème 1 : Le cadre général du contrôle de subsidiarité

1. Comment définiriez-vous le principe de subsidiarité dans le cadre de l'Union européenne, en particulier au niveau régional ?
 - Quelle est son importance pour les institutions régionales/communautaires ?
 - Quelle est votre perception de l'évolution de ce principe depuis la signature du traité de Lisbonne ?
2. Quels mécanismes de surveillance du principe de subsidiarité sont à votre disposition au sein de votre parlement ?

Thème 2 : Le mécanisme d'alerte précoce

3. Le mécanisme d'alerte précoce est souvent cité comme un outil central pour le contrôle de subsidiarité. Comment votre parlement l'utilise-t-il ?
 - Quels sont les facteurs qui influencent l'activation de ce mécanisme ?
 - Y a-t-il des exemples récents où vous avez utilisé ce mécanisme ?
4. Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients de ce mécanisme dans le contexte régional/communautaire ?
 - Avez-vous identifié des limites dans sa mise en œuvre ?

Thème 3 : Le dialogue européen

5. Le dialogue politique européen est un autre moyen d'interagir sur le principe de subsidiarité. Pouvez-vous expliquer comment ce mécanisme est utilisé dans votre institution ?
 - Comment se passe la coordination avec d'autres institutions européennes dans ce cadre ?
 - Est-ce que votre institution privilégie ce mécanisme par rapport à l'alerte précoce ? Pourquoi ?
6. Quels sont les principaux défis rencontrés lors de l'utilisation du dialogue politique dans le contexte régional ?

- Est-ce un processus plus ou moins efficace que d'autres mécanismes pour votre région ?

Thème 4 : Interactions avec d'autres niveaux institutionnels

7. Comment se fait la coordination entre les différents niveaux de pouvoir (parlements régionaux, parlements nationaux, institutions européennes) concernant le contrôle du principe de subsidiarité ?
 - Quels sont les principaux défis ou points forts de cette coordination ?
 - Existe-t-il des pratiques de collaboration spécifiques entre les régions ou les communautés belges sur ces questions ?
8. Selon vous, quel rôle unique ou spécifique jouent les parlements régionaux dans la surveillance du principe de subsidiarité ?
 - Comment ce rôle a-t-il évolué depuis Lisbonne ?

Thème 5 : Perspectives et améliorations

9. Quels sont, selon vous, les moyens par lesquels les parlements régionaux pourraient renforcer leur rôle dans le contrôle de subsidiarité ?
 - Est-ce que des réformes ou améliorations sont nécessaires pour les mécanismes actuels ?
10. Quel serait, selon vous, le mécanisme le plus efficace pour assurer la meilleure surveillance du principe de subsidiarité à l'échelle régionale ? Pourquoi ?

Conclusion

- Demander s'il y a d'autres aspects ou mécanismes qui n'ont pas été abordés mais qui mériteraient d'être mentionnés.
- Remercier l'interlocuteur pour son temps et sa contribution.

12.2. Retranscriptions des entretiens

12.2.1 Entretien avec A.P

Contexte :

L'entretien se déroule le mercredi 23 octobre 2024 au bureau de l'interviewé. La discussion dure environ 15 minutes

Présentation de l'interviewé :

L'interlocuteur est un ancien parlementaire, ayant siégé durant sa carrière politique à la Chambre des représentants, au Parlement de Wallonie et au parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Retranscription :

RM : Et donc voilà, moi j'effectue un travail sur les relations entre les parlements régionaux et le niveau de l'échelon européen. Et donc le but de ce travail, c'est d'analyser comment est-ce qu'ils interagissent, comment est-ce que les différentes assemblées législatives européennes interagissent, principalement dans les États fédéraux, des assemblées législatives qui ont des pouvoirs, des compétences assez développées.

Et donc voilà, dans ce cadre-là, il y a déjà trois modes d'interaction :

On a les régions qui passent par le Comité des Régions pour faire entendre leur voix et les recommandations ou les résolutions qu'ils ont envie de porter au niveau de la Commission.

Il y a aussi alors le mécanisme d'alerte précoce, un mécanisme qui a été introduit depuis Lisbonne en 2009, qui consiste à dire, un mécanisme de surveillance de la solidarité, qui consiste à dire, quand il y a un tiers des parlements nationaux qui émettent... un avis défavorable à une proposition ou à un projet de directive, par exemple, au niveau européen, la Commission doit le réexaminer. Et donc ça, les régions sont consultées par leurs parlements nationaux, souvent ça dépend des systèmes bicaméraux, mais le Bundesrat, par exemple, en Allemagne, ou la Chambre ici en Belgique, et qui sont consultées pour avoir aussi leur avis, si ce sont des compétences qui les concernent directement.

Et alors, il y a certaines régions et c'est plutôt ça sur quoi je travaille, qui *bypassent* ce mécanisme et qui contactent directement la Commission, dans le cadre de ce qu'on appelle le dialogue politique européen. Finalement, c'est dire : « je ne passe pas par le Parlement national et je vais contacter directement la Commission ».

Ces différentes manières de procéder sont reprises dans un rapport annuel édité par la Commission européenne chaque année. Sauf le dernier mécanisme que je dis qui est informel, qui n'est pas prévu par les traités. Et donc moi, c'est ma question, c'est un peu de savoir comment ça se fait, pourquoi est-ce qu'il y a telle région qui passe directement par la Commission, qui *bypass* leur niveau national. Il y a beaucoup de régions, par exemple la région bavaroise en Allemagne, qui le font. Et savoir un peu pourquoi, si en Wallonie, on faisait ça, et plus globalement, quelles étaient les relations entre le Parlement de Wallonie et le niveau européen, et qu'est-ce qu'il y a ? quel était l'interlocuteur privilégié. Et donc, dans ce cadre-là, j'aurais voulu savoir si vous saviez, vous, quels étaient de base, on va dire, en tant que Président du Parlement de Wallonie, les relations que vous aviez avec le niveau européen, et par qui, et par quoi, ou si vous aviez, ne serait-ce que des relations, des contacts, comment est-ce que ça se passe ?

AP : S'il s'agit des relations directement avec la Commission...

RM : Oui.

AP : Je ne m'en suis pas rendu compte pendant l'année et demie où j'ai siégé. Le seul moment où je sais qu'il y avait un dialogue direct, c'était plutôt à l'initiative du gouvernement. Assez régulièrement, je participais comme Président du Parlement à des réunions où je retrouvais les membres du gouvernement et où on évoquait le fait de réagir auprès de la commission pour plaider un peu de patience sur les chiffres, les dépôts des budgets, par exemple, et des choses comme ça. Et là, il n'y avait pas de mécanisme de concertation ailleurs. Ils *bypassaient* tous les chemins traditionnels et ils allaient en direct chercher leurs réponses. Mais comme tu le dis, c'est informel, donc ça n'a aucun caractère officiel, en tout cas. Oui.

RM : C'est ça.

AP : Si, parce que c'est quand même d'institution à institution. Ils ne se racontent pas des blagues les uns aux autres. Mais c'est en dehors des sentiers habituels.

RM : Et donc vous n'avez pas connaissance de la Chambre qui vous contacte, qui vous dit nous, on s'oppose finalement à un projet européen pour quelque chose qui tient de l'ordre de la subsidiarité en disant ce n'est pas au niveau européen à agir, c'est plutôt au niveau national, le cas échéant au niveau régional. Et est-ce que vous aviez des mécanismes comme ça ? Ou plutôt, je suppose, au niveau du greffe, mais en tant que président de Parlement de Wallonie.

AP : Je n'ai pas de souvenirs... Les seuls moments où on se posait des questions sur la notion de subsidiarité, par exemple, en disant que l'objectif est de prendre la meilleure décision pour le citoyen et donc d'identifier à quel endroit il faut que ce soit pris. Les seules réflexions que nous avons eues en ce dégat, c'est quand je siégeais à la CALRE. La CALRE, et donc ça c'est l'Assemblée, la réunion des assemblées régionales.

RM : Oui, législatives, c'est ça.

AP : Européenne. Et là, on a travaillé là-dessus. Tout ça est souvent resté fort théorique. Et moi, j'ai participé, elle est sur un an et demi, j'ai peut-être participé à trois, quatre réunions. Comme j'ai participé à des réunions de concertation dans la Grande Région qui rassemble l'Est de la France, l'Allemagne, etc.

RM : De temps en temps, le sujet de la subsidiarité était évoqué ?

AP : Le sujet de la subsidiarité, c'était à la CALRE. Ça, j'en suis sûr, parce qu'à la CALRE, c'est moi qui présidais ce groupe de travail.

RM : Ok. Ils se réunissaient plus ou moins ?

AP : Alors non, parce que moi, j'ai compris assez vite dans cette affaire-là que c'était beaucoup de phrases, et qu'on aimait bien se déplacer, et que moi, j'ai horreur de ça.

Et donc, il m'est arrivé de participer en visio, et par exemple, sur la subsidiarité, j'ai interrogé directement les parlements régionaux ou membres de la CALRE pour leur dire, voilà, un questionnaire en matière de subsidiarité, qu'est-ce que vous pensez et quelles sont les suggestions en formule, etc.

Et on a fait un rapport, il doit être visible sur le site du Parlement ou sur le site de la CALRE.

RM : C'est un rapport qui traitait de leur point de vue par rapport à ça ?

AP : Oui, leur point de vue par rapport à ça, de suggestions. Mais c'est lourd comme machine (*soupire*). Et qu'est-ce que j'ai encore eu comme... initiatives européennes.

Il y en a eu dans le cadre de la présidence de l'Union Européenne. On a co-organisé avec le Parlement bruxellois et le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, une réflexion à colloque sur l'intelligence artificielle au service de la santé. Et on avait un paquet de monde. C'était une belle réussite, mais ça reste de la réflexion entre parlementaires et de la rencontre informelle quand tu manges ton petit pain à midi et que voilà.

RM : Et pour revenir à la CALRE, c'était aussi juste de l'information, de la rencontre et de l'échange, il n'y avait pas vraiment d'action commune concertée entre membres de la CALRE pour réagir sur une telle proposition ?

AP : C'était plus un partage d'informations et de pratiques. Donc il y a parfois alors... On a reçu par exemple un représentant au moment de l'invasion ou après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, un officiel ukrainien qui est venu expliquer à la CALRE la difficulté qu'il rencontrait et où là on a dit qu'on allait soutenir les demandes, etc.

Mais c'est une présidence tournante, chaque année ça change. C'était Marcourt et quand il a dégagé, il l'a refilé à Rachid Madran. Rachid a suivi, il aimait bien, donc il n'a rien raté comme réunion, surtout à l'étranger. Et ça, il pourrait en parler peut-être plus, oui. Maintenant qu'il a le temps, quoi qu'il va quand même être bourgmestre ou échevin de sa commune.

RM : Oui. Mais donc, lui, en tant que... De toute manière cet organe je pense que c'était des présidents d'assemblées législatives régionales.

AP : Ce n'est que des régionales.

RM : Il y a des présidents de ces assemblées.

Ok, c'est ça. Plus un rôle diplomatique, a priori, plutôt que...

AP : Il y a une volonté de coopérer et une volonté d'échanger de pratiques. Mais, en termes d'actions concrètes, ou alors ça m'a échappé, et en termes de relations vis-à-vis des instances européennes. Je ne suis pas sûr... Il y peut-être quelqu'un dans un bureau qui lit les rapports mais...

RM : Ok. Et concernant, plus généralement, les relations, est-ce que vous avez eu des contacts avec d'autres régions, par exemple avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, concernant un texte européen au sujet de la subsidiarité, les relations plutôt inter-institutionnelles, mais de manière horizontale, plutôt qu'avec le pouvoir, le niveau national ? Est-ce qu'il y a un organe ?

AP : Je n'en ai pas souvenir, mais une fois que tu reçois tout ce truc-là, ces traités par les fonctionnaires du greffe. Et donc, à mon avis, le meilleur moyen, ce serait d'interroger les gens qui sont en charge de ça. Et donc ça, tu peux prendre contact de ma part avec la greffière ou avec la directrice des relations extérieures, je donnerai ses coordonnées. Parce qu'il y a un type dans son service qui s'appelle Pierre-André Rixon, et qui gère tout ce truc.

Et qui sait dire, à mon avis, surtout qu'il y a un peu l'histoire des dernières années, parce que moi, je suis resté là qu'à un an et demi.

Et j'ai eu des tas de merdes, des tas de trucs sur la tête. Parfois, des trucs comme ça, ça peut m'être passé au-dessus du... Je ne me rappelle pas en tout cas que ça ait été un sujet central. Le vrai sujet central dans ce que j'ai développé en termes de coopération entre des entités régionales, c'est de créer... Il existe des... des commissions mixtes entre deux parlements. Il y en a une qui fonctionne fort bien, c'est Wallonie-Québec, par exemple.

RM : Ah oui, hors Belgique, quoi.

AP : Hors Belgique. Il y en avait une, Wallonie-Suède. Parce qu'il y a un paquet de Wallons qui ont immigré en Suède, à un moment donné dans l'histoire. Et il y en a plein de belges en Suède.

Mais par contre, je me suis rendu compte que même par rapport à des régions proches, il y avait un manque total de concertation.

Je prends un exemple concret. Un président d'Assemblée, quand il prend la fonction, tu as tous les ambassadeurs qui débarquent. Tu as un ambassadeur toutes les semaines. Et celui d'Allemagne, par exemple, à qui j'ai sympathisé, qui était un type très, très chouette. Ils me disaient, on a un souci sérieux, c'est que nous en Rhénanie- Westphalie, qui est le Länder le plus riche économiquement, toutes nos importations qui viennent de Belgique sont à 80% flamandes. Il y a un déficit, un déséquilibre. On aimerait bien redresser ça, mais il n'y a pas de dialogue. Il y a un accord de coopération, je sais bien que c'est un peu hors-sujet. Il y a un accord de coopération entre la région wallonne, qui a été signé par le Ministre-Président Borsus à l'époque, mais qui est resté un truc qu'on a signé avec des majorettes et une fanfare, et il ne s'est rien passé.

Et donc, il m'avait sollicité pour essayer de recrer une dynamique parlementaire, en disant que c'est par les relations parlementaires entre les gens qu'on peut se consacrer et être efficace. Et donc, j'ai lancé, je suis all  voir le Président du Parlement de Rhénanie-Westphalie, et on a continué de mettre en place un groupe de travail parlementaire commun, sur ces matières-là, qui concernent la Wallonie, mais ça ne va pas plus loin et ça n'approche pas le niveau européen.

RM : Oui, c'est ça, mais il existe quand même des choses comme ça, ou des sujets de la subsidiarité vous pouvez tomber aussi en disant, est-ce que vous avez, vous, discuté de  a, quelle est votre position là-dessus ?

AP : La notion de subsidiarité, je l'ai découverte et j'ai compris un peu de quoi il s'agissait quand j'ai été chargé par la CALRE de présider.

RM : Il n'y a que là que vous en avez légèrement discuté ?

AP : Voilà. Sinon, il doit y avoir un rapport et il y avait plusieurs régions qui avaient répondu. Donc là, il y a de la matière.

Mais si tu interrogues les 150 députés fédéraux, les 75 wallons, et tu leur demandes qu'ils t'expliquent la subsidiarité, tu as intérêt à leur expliquer toi-même. Parce que, à mon avis il y en a 9 sur 10 qui le savent.

RM : Oui c'est ça c'est ça c'est pourquoi je fais le travail aussi parce que c'est intéressant de creuser là-dessus. Ok c'est bien gentil en tous les cas d'avoir pris le temps de me répondre. Et donc si vous avez un contact plus à même de me répondre sur ce sujet au Parlement wallon, je suis preneur.

12.2.2. Entretien avec le Parlement de la Communauté germanophone

Contexte :

L'entretien se déroule le vendredi 25 octobre 2024 à 10h30 au sein du Parlement de la Communauté germanophone situé à Eupen. La discussion dure environ 40 minutes.

Les interviewés sont deux fonctionnaires du Greffe du Parlement de la Communauté germanophone. Ce sont eux qui ont manifestés une volonté de répondre ensemble à mes questions et d'être tous les deux présents lors de l'interview.

Présentation des interviewés :

Le premier interlocuteur est un responsable du service d'étude (anonymisé ci-après SE).

Le deuxième interlocuteur est un haut responsable du Greffe (anonymisé MG).

Retranscription :

RM : On peut commencer. La première chose pour vous, et comment est-ce que vous le comprenez, comment est-ce que vous définiriez plus ou moins, ou comment est-ce que vous le traitez plus globalement, la subsidiarité ? C'est quoi la réalité de la subsidiarité, s'il y en a une au Parlement germanophone ?

SE : Tu veux répondre ou on parle simplement de notre expérience ?

RM : Il n'y a pas de... Voilà, c'est une discussion, c'est vraiment une discussion.

SE : Comme vous l'avez déjà dit au début, quand on s'est parlé de la complexité technique de l'instrument de la subsidiarité. On est bien conscient de cet instrument, on est bien conscient qu'il existe et on connaît aussi les modes de fonctionnement. Et chez nous, ce seraient les juristes qui traiteraient. primaire le sujet. Alors, je ne sais pas quelle était votre expérience avec le Parlement wallon, mais dans notre Parlement, le principe de subsidiarité ou le contrôle de subsidiarité des actes législatifs européens ne se fait quasi pas. Alors, techniquement, l'Union européenne nous inonde d'informations, nous inonde de projets législatifs. Et il n'y a pas que la Commission, il y a aussi le Conseil et le Parlement.

RM : Via votre service juridique ?

SE : Non, ça se fait via l'accord de coopération qui existe entre...

RM : C'est qui qui les reçoit chez vous ? C'est le service juridique, oui. Et le service d'études qui les reçoit.

SE : C'est le service juridique, et le service d'études qui les reçoit. Et ils sont analysés de manière très primaire. Il n'y a pas une analyse de fond, parce qu'on n'a pas les experts juridiques, les experts juristes du droit européen, qui peuvent faire une analyse de fond de chaque texte juridique. Donc on regarde les sujets et on regarde si un sujet nous concerne principalement. Et très souvent, ce n'est pas le cas. Donc ça, il faut le savoir aussi. C'est important de le dire que l'Union européenne, elle génère énormément de textes légers.

RM : Ça, ça rend le travail de contrôle compliqué, voire parfois pas possible au terme moyen humain.

MG : Pas seulement le volume, mais aussi la complexité, la technicité des projets. réglementaire qui provient de l'Union européenne. Ça fait que, bon, il est très difficile, bon, d'abord d'analyser quels sont les objectifs et les moyens proposés par... et d'autre part de se faire une idée concrète si le principe de subsidiarité est servi au lieu ou pas.

RM : Pour avoir une idée, votre service juridique, celui qui devrait être traité principalement de ça, c'est combien de personnes plus ou moins qui travaillent ?

MG : On a 3 juristes, mais bon. Leur tâche est surtout de suivre tous les projets et propositions qui émanent du Parlement, et qui sont consacrés à l'analyse des initiatives européennes...

D'abord, ce n'est pas prioritaire, parce qu'au début, on avait commencé à faire des analyses plus poussées, mais on s'est vite aperçu que les parlementaires ne faisaient pas grand-chose avec ces informations-là.

Ça, c'est le deuxième problème. La méconnaissance, mais aussi le manque d'intérêts des parlementaires. Ce n'est pas un moment d'intérêt volontaire mais c'est faute de temps. Ce ne sont pas des parlementaires à temps plein. Donc, ils font leur boulot de parlementaires.

SE : Ce ne sont pas des parlementaires à comparer avec les parlementaires wallons. Ils ont le mandat politique en plus de leur travail. C'est un peu comme des... membres d'un conseil communal. Un peu plus poussé mais c'est à peu près ça.

RM : Puis ils ne sont pas tous juristes spécialisés dans le droit européen.

SE : Et ils n'ont pas le temps de s'occuper de ces sujets tous les jours. Faire de la politique et être parlementaire, ce n'est pas leur fonction première.

RM : Oui, c'est ça. C'est un mandat.

SE : Ça n'a rien à voir avec les parlementaires wallons, bruxellois, flamands, ou même de la Chambre.

MG : Donc ça fait que, au début, on avait fait des analyses plus poussées, des initiatives, mais on s'est aperçu que... La commission compétente ne mettait jamais ça à l'ordre du jour des réunions.

On s'est dit qu'on a d'autres priorités au sein du service juridique, on peut suivre ça de loin. S'il y a vraiment une initiative, les clignotants qui s'allument, on peut regarder de plus près. Ça arrive très rarement.

SE : Oui, avec les accords de coopération commerciaux internationaux (CETA, MERCOSUR), là le Parlement a réagi.

RM : Oui, oui.

SE : Ça, ce sont des sujets qui font réagir.

MG : Mais pas dans le cadre de la procédure de subsidiarité.. Un gros problème aussi, les SMS. Les délais, 8 semaines c'est... Pour se faire une opinion, puis pour annoter cela et puis transmettre c'est trop court.

RM : Donc oui, quand vous réagissez, c'est de réagir à des résolutions qui paraissent... Voilà, ce n'est pas spécialement non plus réagir à la subsidiarité qui serait violée. C'est principalement réagir à des résolutions pour toute une série de thématiques. Et la subsidiarité, c'est encore autre chose, un contrôle encore peut-être plus précis. D'ailleurs, dans ces réactions, mais même globalement, quand on dit réagir à des résolutions, c'est le dialogue européen classique entre la Commission ou les autres institutions et les parlements des entités fédérées. Est-ce qu'il y a une certaine coordination entre les parlements régionaux ou avec parfois des homologues ? Ici, on est proche de la frontière, des homologues de Rhénanie-Westphalie, une réaction justement groupée ou des consultations même hors huit semaines donc hors subsidiarité plus généralement.

SE : Oui je suppose que dans le cadre de la Conférence des présidents de parlements oui il y a une coordination mais pas une consultation structurelle.

MG : De temps en temps, s'il y a vraiment un sujet qui est d'intérêts pour tous les parlements, là, il y a une consultation, que ce soit au niveau de la Conférence des présidents de parlements, au niveau belge et au niveau transfrontalier, je dirais cela peut aussi se faire dans le cadre du CPI. Donc, on fait partie de la Grande région.

RM : Oui, avec la région française aussi, le Grand Est.

MG : Et là, il y a donc une institution interparlementaire qui se réunit régulièrement. Et là, il y a des sujets qui ont trait à la politique européenne. On va discuter donc le CPI, le Conseil parlementaire interrégional parlementaire, ils prennent aussi les résolutions. Par exemple : le voyage transfrontalier, etc. Ça fait quand même régulièrement objet de cet organe interparlementaire

Avec les parlements des régions de l'Allemagne et de l'Autriche, là aussi, il y a une Conférence de présidents où l'on a un statut d'observateur. Et chaque année, cette conférence est réunie une fois pour justement traiter des sujets européens. Et donc cette conférence prend aussi des résolutions pour promouvoir le rôle des parlements régionaux dans le contexte de la politique européenne.

RM : Et ça vous est, vous l'utilisez souvent, c'est un moment important pour vous de faire partie d'un groupe peut-être un peu plus, entre guillemets, puissant, je veux dire, les Länders allemands et autrichiens ont facile, en tout cas, ont des clés d'accès dans les institutions européennes ?

MG : Oui, c'est intéressant, mais comme je dis, on a un statut d'observateur. Mais c'est très intéressant par rapport aux grosses machineries c'est quand même d'abord voire comment les régions se positionnent et c'est aussi intéressant quand même d'entrer en échange avec leurs points de vue, qui sont tout de même parfois différent de la réalité ici.

RM : Pour en revenir justement à tout cet enjeu. Si je comprends bien, il y a premièrement un manque d'intérêt de la formation, premièrement du sujet de la subsidiarité, mais peut-être même des textes européens qui arrivent ici. Quand ils arrivent ici, c'est en relation directement avec les institutions européennes ou c'est toujours le parlement national qui vous les envoie ?

MG : Cela passe par le Sénat mais on reçoit les mails aussi directement de l'Europe. On est quand même arrivé que les instances européennes transmettent ça directement maintenant. Normalement mais je suppose que vous connaissez ça, dans l'accord de coopération interparlementaire sur la subsidiarité il est mis que cela doit passer par le Sénat.

Au début c'était comme ça car la Commission européenne exigeait que ça soit comme ça avec le parlement national qui est destinataire des décisions européennes. Mais en pratique on en est arrivé à ce que les instances européennes nous transmettent directement maintenant. On ne passe plus par le Sénat.

SE : Mais c'est le Sénat qui reste le point de contact pour les instances européennes. Et c'est le Sénat qui communique les adresses mails ou les adresses de contact aux instances européennes qui alors envoient.

RM : Oui c'est ça pour des raisons pratiques, pour des raisons pratiques et même quand on voit le délai de huit semaines, si en plus on doit attendre que le Sénat, ça retarde.

SE : Mais la communication se fait toujours par le Sénat.

RM : Il n'y a jamais de communication directe de votre côté ?

SE : Pas par rapport à la subsidiarité.

RM : Ok, jamais.

SE : Les instances européennes communiquent directement, quasi instantanément, les projets de texte légaux. Et cette communication, ça va direct vers les parlements régionaux, à travers une communication qui a d'abord été donnée par le Sénat. C'est comme si ça traversait le Sénat, mais ça ne fait plus la boucle.

Et sinon, s'il y a des communications plus formelles ou des communications en dehors de la subsidiarité, ça se fait toujours par le Sénat.

MG : Et dans le sens inverse, donc, si jamais le Parlement adopterait un avis motivé, normalement, ça devrait passer par le Sénat. Mais je crois savoir que, enfin, de toute façon, il n'y en a pas tellement. Mais je crois savoir que le Parlement Flamand a tout de même adopté l'un ou l'autre avis motivé et je crois qu'ils ont transmis ça directement à la Commission.

RM : En fait il y a les deux. L'alerte précoce c'est ça, c'est toujours le parlement national qui consulte le parlement régional/communautaire le cas échéant et qui alors ben du coup si ce parlement-là a un avis il remonte par le parlement national mais il y a beaucoup qui passe directement par la Commission avec leurs résolutions.

Est-ce que vous adressez quand même des avis directement à la Commission ?

MG : Vous avez mentionné trois moyens d'interagir dans les instances européennes. Donc, il y a la procédure de subsidiarité qu'on a, jusqu'à présent, jamais utilisée. Il y a le Comité des Régions. En tout cas, de manière officielle, le Parlement adresse rarement des avis. Mais il se fait que le seul représentant de la communauté germanophone au Comité des Régions c'est un parlementaire européen. Ce sera encore toujours le cas. Et ça fait que, bon le fait qu'il a les deux casquettes, il y a une certaine interaction mais c'est plus informel. Et puis, le troisième moyen, c'est d'adopter des résolutions et de les envoyer directement par la Commission. Ça se fait régulièrement.

RM : Ah oui, régulièrement ?

MG : Ça dépend des sujets.

RM : Vous réagissez plutôt sur les sujets d'actualité ou vous voyez qu'il y a dans les compétences une récurrence sur lesquelles vous insistez, où vous êtes souvent en désaccord avec ce qui se fait au niveau européen ? Si oui, quelles compétences vraiment ?

MG : Ça dépend du sujet et ça dépend aussi de la volonté politique ici. La position du Parlement. Dans la dernière législature, c'étaient souvent des parlementaires de l'opposition qui prenaient l'initiative et...

RM : Dans le cadre de l'opposition en exerçant cette prérogative ?

MG : Oui et non c'est parce que bon, eux ils avaient fait lors de la crise du covid il y a eu des résolutions sur les marchés pharmaceutiques. Ça c'était un sujet qui les intéressait.

RM : Oui ok c'est surtout au bon vouloir des groupes politiques et de ce qu'ils priorisent dans leur agenda.

Donc vous exercez principalement par ce mode là mais pour des résolutions, pas pour parler de subsidiarité à titre premier. Ce qui n'a si je comprends bien même jamais été fait finalement .

MG : Non.

Il y a peut-être encore deux autres moyens d'interférer. C'est soit le député européen. Donc ici la communauté germanophone a le droit de désigner parlementaire européen, c'est aussi par ce biais-là qu'on arrive à faire passer des messages.

Le dernier moyen, c'est par les gouvernements. Parce que je crois qu'en amont de toute politique européenne, c'est au niveau des gouvernements, du conseil des ministres. La position de la Belgique sur certains points est déterminée par notre gouvernement qui siège dans la conférence interministérielle et pour les matières dont nous sommes compétents, c'est certainement un moyen plus direct et plus efficace à mon avis.

RM : Et c'est que c'est quoi le moyen que vous utilisez le plus je veux dire ça dépend des matières aussi on l'a bien compris le Comité des régions peut, mais de manière informelle.

MG : C'est souvent de manière informelle, à part les résolutions, c'est souvent de manière informelle donc ça ne passe pas par des décisions officielles du Parlement. C'est plutôt donc pour de la prise d'information ou même pour passer des messages, par les contacts personnels que les positions sont prises. Oui, c'est ça.

Donc, ce n'est pas... ce n'est pas le Parlement ou la commission (sous-entendu une des commissions du Parlement germanophone) qui prend une décision et qui dit au ministre : « tu vas maintenant défendre ce point de vue ou au sein du Conseil des ministres.

SE : Sauf s'il y a une résolution dans laquelle cela est noté.

MG : Mais qu'il arrive par exemple c'est en 2024 je crois que c'est la ministre compétente pour la Jeunesse, donc, siégeait Conseil de ministre pour la Belgique. Elle est quand même venue ici pour présenter son programme et pour expliquer un tout petit peu ce qui est à l'agenda du Conseil. Donc ça c'était moyen d'avoir aussi une vue sur ce qui se fait.

RM : Quand elle est venue, elle est venue présenter, elle n'a pas dit mais pas spécialement de prise de position.

MG : Après il y a quand même eux ici un débat au sein de la commission, on a quand même eu un échange.

RM : Et donc vos moyens d'action vers le niveau européen ils sont pluriels et ils dépendent principalement de la compétence, du contact, c'est très personnifié, personnel, si on connaît mieux cette personne-là ou pas ? C'est plus comme ça que ça fonctionne. Et de ce que je comprends aussi, de la lourdeur de certains moyens administratifs ou juridiques ?

C'était aussi un peu ce que je voulais aborder, dans le sens où la subsidiarité, on voit qu'ici, apparemment, je ne pense pas que vous soyez les seuls, c'est quelque chose de très technique, assez lourd, qui prend du temps, qui demande des moyens humains, spécifiques, techniques. Est-ce que vous pensez qu'il y aurait une volonté d'améliorer ? Qu'est-ce qu'on pourrait faire pour améliorer l'exercice de ce contrôle ? Parce qu'on voit qu'il est, c'est bien beau, il est noté dans les textes européens, mais en pratique, comment est-ce qu'on peut le mettre en place ? Il y a finalement un déficit, mais de moyens. Je veux dire, vous n'avez pas les clés en main pour pouvoir exercer pourtant le contrôle qui vous est consacré. Ce sont principalement des moyens humains et du manque de temps ?

MG : Oui, peut-être une remarque. Dans notre ordre intérieur, on a défini une procédure assez détaillée pour pouvoir émettre des avis. En amont c'est le service juridique qui est censé analysé et puis bon de parlementaires ou le président peuvent prendre une initiative pour mettre en marche cette procédure d'une discussion en commission. Cette procédure existe mais elle n'a encore jamais été mise en œuvre.

RM : Et elle a été mise... euh quand ? Quand est-ce que cela a été ... au moment du traité de Lisbonne ?

MG : Non, plus tard, 2013 ou quelque chose comme ça.

RM : Ok.

SE : Les procédures sont là, mais comme vous l'avez bien réuni, c'est faute de moyens humains, des experts qu'il faut. Il faut avoir des juristes qui savent analyser les documents européens, qui savent faire le lien avec les politiques spécifiques régionales. Ils doivent surtout aussi pouvoir parler allemand pour la communication.

RM : Évidemment.

SE : Et qu'il dit moyen humain, dit moyen budgétaire.

RM : Évidemment.

SE : Et le fait que notre Parlement n'est pas un Parlement qui fonctionne comme les autres parlements régionaux en Belgique ou en Allemagne. Faute de temps, les députés vont se concentrer sur les réalités qui touchent directement le parlement : le *day to day business*, faire fonctionner la région, les dossiers qui sont prioritaires pour eux.

RM : Évidemment, oui, et qui, même en termes de connaissances, ce ne sont pas aussi des gens qui ont... Ils ne vont peut-être pas avoir un penchant naturel pour se dire, tiens, je réagirai bien à une résolution au niveau de la subsidiarité, ou je veux dire des choses comme ça au niveau européen. Quand vous me dites que ce sont déjà des mandataires qui ne sont pas là tous les jours, ici, du lundi, vendredi, dans le Parlement, ça aussi, il y a assez de réalités là qu'il faut prendre en compte.

MG : Oui, donc il y a un bon un manque évident de ressources. Deuxièmement, c'est de croire que... J'ai l'impression que ce n'est pas une particularité de notre Parlement. C'est la conscientisation des parlementaires que tout ce qui se passe au niveau européen a des répercussions. C'est important, mais je ne dirais pas que la conscientisation, elle n'est pas présente.

SE : Pas dans le cadre de la subsidiarité.

MG : Oui, en général, je dirais.

RM : Peut-être ce qui est le plus présent, c'est, on va dire, le thème, entre guillemets, classique, c'est ce qui fait conscience, c'est l'agriculture, par exemple. Peut-être que ça, ça revient fort aussi.

SE : C'est plutôt l'ouverture des frontières, qui est transfrontalière.

RM : Oui, évidemment.

SE : Tout ce qui est aussi accès à la culture de manière transfrontalière, le *geoblocking*. Vous savez ce que c'est ?

RM : Non.

SE : Il y a des contenus audiovisuels qui ne sont pas autorisés.

RM : Ah oui, pas autorisés en fonction des pays où on se trouve.

SE : Sur tout le territoire européen. Et ça, c'est un problème qui est rencontré par des minorités linguistiques aux frontières.

RM : C'est-à-dire que vous n'avez pas accès à des contenus allemands ?

SE : Allemands ou autrichiens, donc les germanophones.

RM : Des contenus... télé, série ?

SE : Oui, audiovisuel. Et ça, par exemple, c'est un sujet qui est fort présent. Plus présent que l'agriculture.

RM : Oui, parce que ça vous enferme finalement dans l'audiovisuel belge francophone.

MG : Et tout ce qui touche au... aux barrières des travailleurs transfrontaliers, qui rencontrent que ce soit au niveau fiscal, que ce soit au niveau statut social, qui sont fort présents ici. C'est pas la faute à l'Union.

RM : Non, non, non, mais ce sont des sujets qui sont aussi traités, principalement aux compétences qui jouent aux transfrontaliers.

OK, OK. Ben, ça va.

Je ne sais pas si vous voulez rajouter quelque chose là-dessus.

MG : De manière générale, ça c'est peut-être une question qu'on a à prendre en compte, de manière générale, on a l'impression que les politiques européennes... la porte des représentants nationaux, régionaux pour la politique européenne s'est axé sur l'exécutif. Donc le Conseil des ministres et tout ce qui est en amont, la COREPER et tout ça donc c'est fort axé sur l'exécutif. Et les parlements n'ont pas trop leur mot à dire. Je ne dirai pas mise à l'écart à, mais bon, ils n'ont pas accès.

RM : On vient de le dire, toutes les clés en main, ce n'est pas spécialement une mise à l'écart, mais le fait de ne pas avoir de moyens pour traiter de ces dossiers-là, c'est de facto une...

SE : L'Union européenne met en place un système de contrôle. qui est quasi impossible à mettre en œuvre par les parlements régionaux. Et vous voyez à la Belgique, vous avez le contrôle de subsidiarité de la Belgique en 2023.

MG : Pas seulement la Belgique parce que je crois que certains Länders allemands qui sont fort actifs, les gros je crois.

RM : La Bavière c'est les 4/5 en termes de subsidiarité pure des avis totaux envoyés.

MG : Mais dans les autres pays comme l'Autriche où l'Italie et l'Espagne.

SE : Quand vous regardez les pays avec les régions...

RM : C'est les grosses machines

MG : Je dirai quand dans le cadre de la procédure de subsidiarité je dirai que ce n'est pas seulement que le délai est court mais aussi quand on voit ce qui vient par après... Donc il faut déjà je crois un tiers pour que la Commission réévalue.

RM : Et une majorité simple pour qu'elle réévalue avec une plus grande justification. Donc c'est plus facile de pouvoir agir au Conseil des ministres directement ?

SE : Parce que les chances que ça aboutisse sont minimales. Donc il y a un travail énorme qui est fait en amont, en contrôle, pour finalement...

Il faudrait peut-être poser la question différemment. Est-ce que la Commission ou est-ce que les institutions européennes permettent réellement aux parlements régionaux de pouvoir avoir un contrôle ?

RM : C'est ça, c'est l'effectivité de ce contrôle finalement, l'effectivité matérielle, financière de ce contrôle.

MG : Là, on sort un tout petit peu du sujet. Je vais vous donner une petite difficulté qu'on voit aussi au niveau de la Communauté germanophone. Comme je disais, le gouvernement, par le biais de leurs collaborateurs, sont quand même plus ou moins bien représentés au niveau européen. Donc, ils ont des représentants permanents qui font partie de la COREPER je crois

SE : Donc qui font partie de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union. Donc il y a un représentant de la Communauté germanophone.

RM : À Bruxelles ?

SE : À Bruxelles oui, du gouvernement

RM : Un seul ?

SE : Il y en a deux maintenant

MG : C'est trop peu et eux ils reçoivent les informations vraiment en amont

RM : Oui quand cela est en train de se faire finalement c'est ça.

MG : Oui avant même que la Commission prenne un petit peu ce projet, donc, c'est beaucoup plus en amont, et c'est là, à mon avis, que le travail peut être le plus... qu'on a plus de chances d'influencer encore ce qui devra se faire au niveau européen. Et euh... le Parlement, on ne reçoit que peu d'informations de ce travail qui est fait à ce stade-là. Donc là, c'est un problème de communication entre le Gouvernement et le Parlement peut-être.

Mais je sais aussi qu'avec deux personnes c'est difficile de pouvoir traiter les dossiers et de renseigner de manière satisfaisante leurs ministres.

RM : OK.

MG : Mais là, à mon avis, il y a un moyen d'être plus efficace et de faire transmettre les informations. D'abord, plus tôt, par la procédure de subsidiarité et de manière plus complète et plus ciblée aussi parce qu'eux ils peuvent déjà dire bon la Commission projette tel ou tel projet et ça pourrait avoir des répercussions pour nos compétences.

RM : Et eux ils sont qui sont gérés entre guillemets par le gouvernement c'est le gouvernement qui les mandate pour dire écoutez nous on a besoin que vous réalisiez sur telle ou telle résolution ou est-ce qu'ils ont une certaine liberté puis après eux comment est-ce que ça fonctionne ?

SE : C'est le gouvernement.

RM : C'est vraiment, oui.

SE : À la représentation permanente, en fait, la représentation permanente, elle est construite comme la Belgique. Il y a les hauts représentants et puis il y a les équipes par entité fédérée qui ont toujours un

lien avec le gouvernement, avec l'entité fédérée, et qui... façonne la politique européenne en fonction des sujets traités, parce qu'il y a tout un accord de coopération, le fonctionnement de la représentation permanente. Donc en Belgique, il y a un accord de coopération, vu qu'il y a des compétences exclusives euh... la répartition exclusive des compétences en Belgique c'est la même chose au niveau de la représentation permanente et du Conseil des ministres.

Je ne sais pas si vous connaissez le tour de rôle ?

RM : Le système de rotation entre les différentes entités ?

SE : Où les entités fédérées envoient des ministres dans les conseils de ministres spécifiques et qui concernent les entités.

C'est peut-être une question à aborder avec les autres entités fédérées aussi. Je suppose que le Parlement wallon, via son gouvernement, a aussi des contacts à la représentation permanente et que le contrôle de subsidiarité se fait plutôt en amont, en essayant d'intervenir sur des sujets comme la PAC. Ça m'étonnerait fort si le Parlement n'avait pas un contact via son ministre envers sa représentation permanente.

RM : Ok, donc ça se fait plutôt à ce niveau-là, de par la procédure formelle *ex post* de contrôle.

SE : C'est ça donc là c'est une procédure *ex ante*, pour intervenir sur des textes qui n'ont pas encore été écrits. Mais Une fois que les textes sont écrits, les recevoir pour pouvoir réagir avec une majorité d'un tiers pour les parlements régionaux, voire nationaux, des délais de 8 semaines qui ne sont pas tenable pour des petits parlements, euh la complexité et la technicité des textes légaux et des sujets traités...

RM : Découragent finalement ?

SE : Oui ce n'est pas que du découragement cela rend inutilisable...

RM : Le mécanisme pourtant bien inscrit et détaillé.

Ok c'est gentil.

Voilà je venais un peu pour ça, pour prendre des informations et voir comment c'était utilisé ou, j'avais les chiffres avant donc je me doutais qu'il n'y avait pas beaucoup d'utilisation, mais je voulais surtout avoir les raisons et vos avis là-dessus. Mais voilà, c'est certain qu'en tout cas, la technicité du sujet et le manque de moyens, c'est assez transversal dans les avis que j'ai déjà reçus et même dans ce que j'ai déjà pu lire.

SE : Donc même le Parlement wallon arrive à ses limites (*l'interlocuteur évoque cet exemple car nous avons parlé en off de ma précédente interview avec un membre du parlement wallon qui évoquait certaines limites d'applications et de connaissance du sujet*).

MG : Pas seulement. Je crois que le Parlement flamand est quand même au niveau du suivi, est quand même le mieux loti. Car ils ont une cellule, une base de données où tous les parlementaires peuvent consulter les initiatives européennes, mais je ne sais plus si c'est encore le cas. Mais quand on parlait avec la personne responsable.

J'ai fait ce travail d'analyse, mais je m'aperçois que les parlementaires utilisent peu. Donc, il faudrait voir un peu les raisons pourquoi. Vous allez le voir lundi.

Il y a peut-être encore... On a essayé aussi bien au niveau belge qu'avec nos partenaires allemands, de voir si on ne pouvait pas collaborer pour trouver des moyens pour suivre une certaine masse. Mais on s'est vite aperçu, étant donné que les compétences sont aussi diverses, que cela est quand même compliqué. Dans le temps, il y avait aussi le problème de la langue, au niveau belge. Ça se faisait soit en flamand, soit en français.

RM : En français, c'est vous qui deviez tout traduire à chaque fois.

MG : Les Länders allemands, vu que les compétences sont tout à fait différentes, leur système fédéral est aussi différent. C'était difficile de trouver une plateforme commune qui puisse apporter un plus à tout le monde.

RM : Ok mais c'est gentil je vous remercie pour avoir pris le temps de répondre à mes questions. Je vous enverrai donc la retranscription de cet entretien si vous le souhaitez.

12.2.3. Entretien avec le Parlement flamand

Contexte :

L'entretien se déroule le lundi 28 octobre 2024 en visioconférence et l'échange se fait en anglais. La discussion dure environ 42 minutes

Présentation de l'interviewé :

L'interviewé est un membre du Greffe du Parlement flamand, attaché au département des relations extérieures et spécialisé dans les politiques européennes (anonymisé RRE)

Retranscription :

RM : There we go. Okay, so just generally about the subsidiarity, I would like to ask you how you not define but how you understand the subsidiarity principle in the European way to define it and with the how yeah how you understand the principle of subsidiarity of the European Union.

RRE : So, okay, I'm not going to talk about the history and things like that. We both know that and you will have read about it. But, okay, it is, first of all, subsidiarity, it is a principle which is used when we are speaking about mixed competences. So that means that the European Union and the member state or the region have to be competent. It's not playing when we have the exclusive competence of the European Union, like in fishery or like in foreign trade, or when it's an exclusive competence of the region or the member states. So that's the first thing.

Secondly, because that's what I'm always telling to my members of parliament. Secondly, what is also important for them to know is that subsidiarity is not about which entity is competent. It's about which entity can make the policy, which is not the same. So it's mixed competence. It's not about who's competent. It is about which entity is best placed, which level is best placed policy. And secondly, it is also not neutral. I mean, it is not that it is really that the higher level, the European Union, which has to prove that if they take action, that there will be a surplus of this action. So even if it would be logical that the European Union would take care of the policy, that does not mean that it is not.. Subsidiarity is more than that ! Europe has to prove, the European Union, the institutions have to prove that their action on a higher level will have a greater impact, will be much better than if it just would be the member states or the regions.

RM : Okay, okay. So yeah, and in your, in your, and just generally in your institution, do you feel that it's a topic a lot discussed? Or is it well known or not really, I would say, in the in the administration, but maybe for the member of the parliament also?

Do you feel that it's perceived like an important topic or not well understood?

RRE : When it was introduced with the Treaty of Lisbon in 2009, if I remember well, there was a lot of speaking and talking about subsidiarity. So that was in the academic world, you had a lot of articles, a lot of academics who were studying it and there was a lot of things to do about it. And also with the members of parliament they had a lot of to speak about subsidiarity here subsidiarity there but the truth is that it didn't happen you know. I mean at least in the Flemish parliament but i think it's the same thing in the other regional parliaments in Belgium and i think it's in all the parliaments in Europe. There has been a lot of talking about it but at the end the result is very very poor. I mean even now, I mean, 10 years ago, I would have a lot of questions of the members of parliament about subsidiarity and about that. That's totally gone. There's no interest anymore. There is no, how would I say, so if you see the result, but the results, you have to be very careful with the results. Because, of course, the fact that it exists means also that says a kind of prevention you know. I mean the European commission when they make a proposal they have to motivate such a charity they think about it.

I think first of all that uh it for the European uh commission it makes them more uh how do you say they don't take action without thinking you know. In that way the preventive thing about it is very good okay.

Secondly, of course, and that's very important also. Flanders and Belgium, we're very much pro-European. So many times, uh about uh which uh level is that place to make the policy and people say yeah let Europe do it. I mean there's not something like you have in Scandinavian countries or what you had in in the UK a kind of uh feeling or maybe uh not even a feeling but the correct thing of a no no let's do it our member states. I mean we don't have that reaction, that political reaction, all the parliament is quite pro-Europe and even we have some parties like Vlams belang and NVA which say they are more critical about Europe and maybe they are but not even for the Flemish competences also i mean they more see Europe as a help.

RM : Yeah, more than a threat. Okay, so to summarize for you, you would say that first, the Commission is doing much more motivation, they motivate more about the principle of subsidiarity so that you don't have to react on it. And second, because of the...

RRE : They I think sometimes they don't take action, because if you say, okay, maybe you have to deal with subsidiarity so they don't take action.

RM : Okay, great.

RRE : That's the prevention, I mean...

RM : Yeah, yeah, sure. And okay, so to go a bit, I would say, deeper for the subsidiarity, I will talk now of the, I would say, the control of this subsidiarity, because Lisbon introduced a new mechanism, the early warning system, which extends, I would say, the control of this principle to the national parliament and for the... for the competence of the regional parliaments. You, in your position, what are the tools you can use to control this principle? Because there is different tools, what is the most used or do you use some tools to control? Is there like a control of the subsidiarity in the Flemish Parliament or not that much?

RRE : No first of all so first of all uh the members have to know that they have the possibility, that subsidiarity exists and things. So what we do is when uh each time after the elections but also when they ask us we give some uh education, some powerpoints and explanations for the members and also to the members who are already here and the assistance about what subsidiarity is.

RM : For every principle or only for this topic specifically ?

RRE : We give it about the whole way the Flemish parliament works with with Europe and the European union and one of the elements we address during those sessions is subsidiarity together with political dialogue together with questions to the ministers when when they are representing Belgium in the Minister council or assistance which are the permanent representation etc. So we give kind of formation to everybody about these are all the means instruments you have to influence or uh what is happening at the European level and we also explain the he specific position of the Belgium regional parliaments in the European framework. The regional parliaments in Belgium have much more power than the regional parliaments for example in Germany. For our competences, we are like a national parliament. For example, the CETA agreement, it was a parliament to block.

For our competences, we can act like a national parliament which like the parliament of Baden-Württemberg or Bavaria they cannot do and so that's something we explain a lot of these things that's the first thing.

The second thing we did is we made the data bank about everything which is coming from Europe.

So you have to know through the Protocol on subsidiarity the national parliaments get all these proposals, green books, white books, all kinds of other things, which go like a stream from the European Commission and go to the national parliament. So, like, you know, we made a cooperation agreement between all the parliaments in Belgium, between the federal one and all the regional ones and actually what is done all this information which is coming from the European Commission it goes to a common uh email address and from this common email address it goes to all the parliament.

RM : It is from the Senate no ? it goes first from the Senate no ?

RRE : Yeah I think it's a neutral but it's not important it's a neutral email address and this email address dispatches all this information to all the parliaments. So that enters here in the Flemish parliament and the first thing I do is I examine that information and then I see if it has to do with Flemish competences. So for example if it's about uh the army about defense then I will not put it on but if it's like the environment, if it's like culture, things like that, I will take it off and I will put it in a databank.

So the Flemish parliament, we made a databank. And once I put the element in the databank, I also put to this element what we call a “belets” domain. So I mean the specific competence where it's about. Is it culture? Is it youth? Is it sport? Is it media? Is it environment? Is it energy? Things like that. And automatically when I put this document let's call it a document in the data bank yeah I give it a competence there will go an email to the competent committee in the Flemish parliament okay and to the president, to the chairman or chairwoman of this committee and the secretary of this committee. So they knew there is a new document coming from Europe with which has which has something to do with culture and so they get that.

And also we have on the intranet of the Flemish parliament every committee has its own pages on the intranet of the Flemish parliament also the document is put on those pages so they know that this document exists but this is very broad : it can be a proposal for legislation but it can also be a report or ... Everything which comes from the European from the European Commission and goes to the national

parliaments has to do with competences of the Flemish parliament goes in the system in the data bank. Then it goes to a competence and through this competence it goes to a committee it is put on the pages the intranet pages of this committee and at the same time the president the chairman of the committee and the secretary get also an email there's a new document. That's the first thing which happens

Secondly what I do is also to give more information about this topic. So for example, if it's an important topic, an important proposal of legislation, then the European Commission will also make a press conference and it will make more explanation about the topic and more explanation and infographics and these like okay yeah that done with links in the data back. So when a member of parliament sees it because sometimes the legislation it's a little bit what would i say it technical.

So I enrich and complete information and sometimes they make questions and answers about the policy and things like that so they get all of this. I also make a link with the IPEX data bank okay because you know the IPEX data bank that's the data bank of the European parlement. So i make a link with that so they can see what other national parliaments are doing with it? And I also make a link with the European Parliament. So I try to enrich the information as much as possible, which makes it easier for the members of parliament and also for their assistants to understand what it's about and to help them to find information. That's the first thing.

Secondly, the data bank also has a system that if somebody, for example, a member of parliament or an assistant of a member of parliament is interested... in something like culture or is interested like environment I can take their email address and put it together with this competence in the data bank so each time if there will be a new document about culture they also will get an email. In this email, they will see, oh, there's a new document about culture. And so I can put in as many email addresses in that kind of. So the people who are really interested in a topic, they can get the thing.

So, for example, last week on Monday, I gave an explanation, a PowerPoint presentation in one of the political groups of the Flemish parliament about how everything has to do with Europe and things and also told them about the data bank and then the day after I got from this political group I got four or five email addresses to put in for some of the competences for one environment, for housing etc. That's the first thing.

The second thing if this document, if it's a proposal of legislation and there is the possibility to do a check about it, when we get the letter from the European Commission that the periods to do, the eight weeks starts to run, then I also put that in the data bank and automatically in the data bank itself there will be a red light so if you just go through the data bank you can see okay about this we can do uh a subsidiarity check. And also all the people who are in this field and the field let's say culture they get an extra email from the system telling them that starting from today it is possible to make a subsidiarity check about this uh this proposal.

RM : but Is it you that you determine what is dealing with subsidiarity, which legislation is dealing with superiority or not ? Or is the member of the parliament which are doing that ?

RRE : A few years ago, I think, maybe longer, maybe, sorry. We put in the rules of procedure of the Flemish parliament.

RM : Okay.

RRE : We put a procedure to how we will work in the Flemish parliament with this subsidiarity check. And then you have, how is it called, the motivated advice of subsidiarity. It is the article 118 of the rules of procedure of the Flemish parliament. And actually it says that every member of parliament can start,

can make a proposal for a motivated advice on subsidiarity. It makes that, it's kind of like you write a resolution and you say about this document from the European Commission, I think it is a breach of subsidiarity because of this this this this... And you put it in the system I mean like you put a resolution and then the procedure says that it is the committee which is responsible together with the committee of European affairs together they will have a meeting about it where it can be discussed where it can be voted. And when it's voted in the committee it goes to the plenary and it is voted again in the plenary and then it goes back in the system through the Senate or through the House it goes to the European commission as being subsidiary advice motivate subsidiary advice, reasoned opinion that is the right term, a reasoned opinion on subsidiarity of one of the chambers of the Belgium parliamentary system or something like that.

Until now, we only did that once, to give you an idea.

RM : Yeah. I know that it's not really used. But first, in your database, when you tell me that you can identify that, okay, it's a potential threat of subsidiarity, who is underlying this? Who is like, okay, it can threat the principle of subsidiarity. Is it you when you receive all the documents of Europe? Is it the administration or the policy part?

RRE: Not it is very easy. Each time when there comes a letter from the European commission saying that the subsidiarity will start to run.

RM : So that's the Europe telling you.

RRE : Yeah because all the documents which come in like it's like a thousand documents which come in from the European commission only maybe 30 are about subsidiarity. So we just put in all the documents. And then when we get a letter of the European Commission telling now every document that's translated in all the national languages of the countries and the subsidiarity... the procedure starts running starting from today. When we get that letter we put it in the data bank and automatically you get this red light in the data bank that subsidiarity is possible and also the automatic email which is sent to the members.

RM : So if I understand well you only use... because there is multiple mechanisms to control it. There is like first like you tell me the early warning system, so going through the national level, I mean, receive the information from the Europe through the national level, then the delay of eight weeks and then send it back.

There is also another way to deal with is like the political dialogue is just dealing and talking directly with the Commission. Do you use it?

RRE : Yeah that is a success. The political dialogue in the Flemish parliament is a big success. So I think that last five years we did maybe 12 talks about political dialogue. So that's something that we know more and more, and we had political dialogue about trade treaties, about circular economy, about defense industry, about Flemish industry about Azerbaijan and Armenia, etc.

RM : Ok, so really multiple topics and different...

RRE : We have a lot of those. A lot. The nice thing is that it works in the way of a resolution. You make a resolution which you address to the European Commission. And we send it with the same system as the subsidiarity.

RM : You send it through the national level? Also or directly in the Commission?

RRE : No, we send it through the same thing. Because then we are treated like a national parliament. Which is much more interesting because we could send it from the Flemish parliament but then they wouldn't know, probably they would not know that we are a national parliament for our competences.

RM : Okay, so it's easier for you to... But they know that it's coming from the Flemish or they just know, okay, it's coming from Belgium.

RRE : No because in their answer there always say... Because we put it together with the letter. And in the letter, we always say, well, this is, you have to treat this in regards or in accordance to Declaration 51 of the Kingdom of Belgium.

So in their answer they always say to the Commission when they answer regarding article 51, we thank the Senate for sending us and we thank the Flemish Parliament for the resolution. And I have to say that's a big success.

And also why is it important? Because somebody of the Commission explain me once that if a regional parliament let's say from Germany, they would send a political dialogue to the European Commission it would only be the competent commissioner who will answer it.

If the political dialogue comes from a national parliament it goes through the old committee commission, all members and administration and I think it's even discussed probably it will not be discussed but everybody will get the answer and I think they have the weekly meeting of all the commissioners, I think it's on Wednesday okay it goes through the whole so every Aal of the commissioners are involved and not only the commissioner which is in charge.

RM : Okay yes.

RRE : So it's important and it also gets in that way on the IPEX databank. We put it also on the IPEX databank and things like that. And we get the answer. And of course, the answer of the European Commission is also published in the Flemish Parliament.

So we have, of course, like you do with every resolution, with every law, you have, first of all, the proposal which is published. Then you have the meeting of the committee which is published, the report is published, the amendments are published, then the discussion the discussion in the plenaries and also the votes are published and the final adopted proposal, which is then not longer a proposal, but the final adopted resolution, I have to say, is also published.

Then when we, after two or three months, get the answer of the European Commission, it is also published.

RM : Okay, okay. So for you, it's much more powerful to go through the national level because much more people will be involved in the Commission level. That's just going alone, I would say, as a regional parliament directly to the Commission.

RRE : We try to, how to say, expertise ourselves or as a national parliament which as much more power than as a regional parliament.

To give you an example. During the Belgium presidency for the six past months, it is a kind of tradition that the next national parliaments of the member states, which has the presidency of the European Union, organized a lot of conferences for other parliaments of the other member states and the European Parliament. And so during the Belgian presidency, we, the Flemish Parliament, but also the other regional parliaments and the federal parliament, we did conferences and we invited the national parliaments. We didn't invite the Parliament of Catalonia or the one of the Basque Country. No, we invited the parliament of Spain. The same in Germany we invited the Bundestag but not Bavaria. So we invited for our conference all the national parliaments and they all came and as a topic we took a circular economy because it is something which I think was a win-win. There was not that much discussion and in Flanders we had... Well if you take a topic for a conference you have to see that within the country there's not too much friction. And because it's not too much politic because we wanted to do also something common from all parliaments and if you take some topic which there is some friction it's difficult, so we took circular economy because it's a win-win situation and everybody is in favor.

So what we did is in the committee in the Flemish parliament of economy and industry they're prepared a resolution before the conference about circular economy which they addressed to the Flemish government for a part, the other part to the Belgium government, and a third part to the European commission.

In our conference which we did in the Flemish parliament for all the national parliaments of the European member states first of all in the morning we had some speeches about circular economy, about the director of circular economy of the European Commission etc. We had some best practices of companies who are doing great things with circular economy in Flanders. In the afternoon, we had a big general discussion about circular economy with the map with everybody was participating, different delegations about some questions and then at the end we also presented the resolution we had made in the Flemish parliament about circular economy and we also asked some feedback of the people.

This resolution with the feedback we got on the conference we voted in the political dialogue in the last meeting we had before the European elections. So this thing as a kind of a message of the Flemish parliament about circular economy went to the European commission with the clear message: "Look, this is what we think that the next European Commission should do about circular economy in the next five years".

RM : It's not only your opinion because a lot of people were involved and were talking about it.

RRE : The good thing of course is we invited the Director of circular economy of the European Commission. That's a good thing of being in Brussels. We invited him to the conference, and he was there the whole day. And so the influence was even, but he is the man. He got the message, you know what I mean?

And then we also showed the best practices and things like that. And I think that's a little bit we try to do.

And the good thing about political, I think for Flanders and for Belgium, I think in general, because in our country, we're not against Europe. We are very much pro-European policy and most people think, I think in general, and certainly also think that Europe should not do less but should do more in a lot of things. But many times, they don't agree totally with the policy that Europe does. They think Europe should, in subsidiary, make that policy. But the policy should be more to the right, a little bit more to the left, a little bit, etc, etc. And therefore, political dialogue is a much more interesting instrument for our politicians, because it's about policy. It's not about the level which you make the policy.

RM : It's more about the content than the formal, I think.

RRE : And also for example, next week we will, it's also something like a leverage, like, for example, something which is living, I think, in most parliaments in Europe, but also here, is what is happening in Israel with Palestine and all the things.

So they made the resolution, normally if they make a resolution, the resolution goes to the government, about a ceasefire and things like that so you send the resolution.

But okay, let's be honest what is the Flemish government ? Or even what is the Belgian government?

So we put that also in the political dialogue and so it also goes to the European commission which also is it's an easy way to give your opinion and then, on a higher level which is more powerful. We will not save the world, but at least we do a little bit more. I think for a politician it is much more interesting. And also what is interesting is also you get an answer of the European Commission.

RM : Directly.

RRE : Yeah. If you make a resolution to the Belgium or to the Flemish government, you will not get an answer.

RM : But every time through the Senate. But it just passed through the Senate. So the Senate don't discuss on it.

RRE : Senate is just a box. They just make a little letter of the President of the Senate together with the letter of our President and the resolution they say in accordance with declaration 51 here you have an opinion... It's just the formal way to address and the.

RM : Ok so it is more powerful.

RRE : Yeah and to be recognized as a national partner, it give you more influence.

RM : Yeah okay. And what about, do you deal a lot or not with the Committee of Region? Or it's not really used in your, as I understand, yeah, your best way to deal with European discussion is to go through the European dialogue, but what about the Committee of Region?

RRE : But for us it is not interesting, I mean, the Belgium regional parliaments are much more powerful if they and have much more instruments and means that influence European policy than a normal region. We don't need the Committee of Region. We have some members of the parliament which are a member of the Committee of Regions but... This is anonymous but what is the influence of the committee of region?

RM : Only one regional parliament much more influenced than this Committee...

RRE : For example, we have Flemish ministers or Walloon ministers in the Council. If you know next week there is a council about fishery where there will be a Flemish minister. It's much more interesting to put a question to this minister in the committee or in the plenary about what he will say next week in the council meeting. Then you have direct influence immediately. Because, let's be honest, at the European level, the Committee of Regions, is it really taken seriously?

RM : Yeah, it's difficult. The place accorded to this committee is really restrictive. It's just, formally, they give power for control of subsidiarity, but in fact, you are not the only one to say that. It's not really used for powerful region like in Belgium.

RRE : Yeah, but also the thing is, of course, the Committee of Regions, first of all, it's not only Committee of the Regions, there's also the local authority. And their interests are very disparate.

And we are one of the, how many members in total? 350? We're 3 or 4 of the 350 members so...

It's much more interesting to put something in a political dialogue and send it immediately to the Commission.

RM : Okay and yeah last thing I want to discuss with you is, do you interact with the other? I would say regional assemblies in Belgium to send sometimes common opinions about one text, one resolution or something like that? There is like coordination, interactions about...

RRE : No we could do that but well... No, of course, I don't think that, well, the problem with subsidiarity does not put a, I think it's all the problems in all the parliaments the same. I think almost nobody does something about subsidiary or political dialogue.

And then also about a lot of the things in the Flemish parliament, we think other ways. I mean, for example, to give you an example, the CETA treaty. The Walloon parliament was very much against it and the Flemish parliament was very much in favor of it.

RM : Yeah, so you have different opinions.

RRE : Yeah that's why we have a federal system in Belgium.

RM : But you don't have like in mind a resolution, a common position with the Walloon parliament and the Flemish parliament which forced you to coordinate your opinion and resolution and things like this?

RRE : No in the cooperation agreement there is an agreement on how we can divide votes, the two votes for Belgium and until now, because subsidiarity is not working out so... No we have some contacts between the functionaries of the parliament and things like that and we call each other and we see each other a few times a year and, for example in the moment like with the Belgian presidency okay that we prepare and we make sure that we don't have the conference on the same day and not the same topic and we made a joined website or that.

So we work together on the the instrumental, the technical things and also sometimes if members of Belgium parliaments can go to conferences we try to divide it. Everybody's happy that each parliament can send somebody. But about the political aspect no.

RM : Okay, okay. And if I can summarize the first mechanism you use the most is political dialogue, sometimes the early warning system but you tell me that you only used once 15 years.

RRE : Yeah I think we sent one opinion or two opinions you know but one was negative and the other one was not, you know what I mean. So and then I have to say that I think in all those years, the proposals which were made about the political dialogue here in the parliament which is and the rules of procedure make it possible, I only think we have two.

Okay, thank you for all these information which helped me a lot to understand better how our region in Belgium deals.

Do you have something else to explain or you want something to explain about this mechanism? Maybe something to suggest if you think about, okay what can be ameliorated, what can be upgraded in the relation between regional assemblies and the Commission or all the European institutions? What can be better in this mechanism or quicker, I don't know?

RRE : I don't know, I think it depends...

I think the most important thing, of course, is that we are a region and a country which is very much in favor of Europe. So in that way, I don't think it's very... We have a very particular system which works quite good.

The only thing which I think in general which we still would like to have is that the European Commission in general takes in... when it makes policies and when it makes reports and things, works much more with regional figures and things like that.

To give you an example, if you make an analysis of the labor market in Belgium and you just take the national statistics on the labor market in Belgium, they're worth nothing because the situation between the regions is that different that you cannot make... For example in Flanders the unemployment it's almost not a problem, there's no problem but we have a problem with elderly people which we should work longer. In Wallonia, they have a problem with young people who are looking for a job. In Flanders it's totally not a problem. But of course if you take as a policy or an analyzer of the European commission and they make it for the whole of Belgium and they just take the Belgium figures then they're average and then they're going to say well... They should focus on the regional reality, because then they say and they already do this with when they make the analysis for Belgium but they should do this even more that and say when the Flemish region should take more into account the problems it has with elderly people who have to stay longer at work etc, to address this and to recognize this.

Because first of all, there are the differences in the field, but also the entities which make the policy are different. So in this way, if you have a discussion in Parliament and when the European Commission really says the Flemish region, then if you are a member of Parliament, you can say to the minister, the Flemish minister, no, no, the European Commission says very clearly the Flemish region should do that, that, that, that.

Because other way, in Belgium if you don't say that the Minister should do this, this, this, they will say that the problem is more in Wallonia, we don't have really this problem.

You understand what I mean?

RM : Yeah, just to take much more the difference between and the reality and also the way to implement policy or decision.

RRE: And now, with the new commission, what I hear is that they're even more... back into centralization and things like that. And for Belgium that's a bad thing. You cannot, for a lot of things, you cannot make a Belgium average policy because it will not work in Flanders, and it will not work in Wallonia. You must focus on other things and that's a little bit...

RM : Ok yes.

Thank you, really thank you. And if it's okay for you, it's okay for me. I will send you the transcription so that you can see it. And then, yeah, all good for me. Okay.

RRE : Good luck for your thesis.

RM : Thank you. Thank you. Have a nice week.

RRE : You too. Bye bye.

12.2.4. Entretien avec le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Contexte :

L'entretien se déroule le jeudi 21 novembre 2024 en visio-conférence avec deux interlocuteurs. La discussion dure environ 30 minutes.

Les interviewés sont deux fonctionnaires du Greffe du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce sont eux qui ont manifestés une volonté de répondre ensemble à mes questions et d'être tous les deux présents lors de l'interview. De surcroît, une troisième personne (qui est en charge des matières européennes pour la législature 2024-2029) devait y participer également. Cependant, pour des raisons personnelles, elle n'a pas su nous rejoindre.

Présentation des interviewés :

Le premier interlocuteur (anonymisé RE1) s'est occupé des matières européennes au sein du parlement pour la période allant de 2009 à 2017.

Le deuxième interlocuteur (anonymisé RE2) s'est occupé des matières européennes au sein du parlement pour la période allant de 2019 à 2024.

Retranscription :

RM : Hop, l'enregistrement est lancé

RE2 : Vas-y, peut-être que c'est toi la première qui travaille sur le sujet.

RE1 : Bon, voilà, moi, c'est RE1, je suis juriste de formation, issue de Liège aussi. J'ai commencé, c'est vrai que j'ai été la première à travailler sur le contrôle de subsidiarité au niveau de notre Parlement. Et en fait, on n'a pas fait grand-chose du tout, c'est bien là où est le problème. Que dire ? En fait, on a été contacté, je pense, à l'époque par les assemblées, par la Chambre et le Sénat, pour travailler dessus, pour intégrer dans le système belge les assemblées régionales.

RM : Pardon, quand vous dites à l'époque, c'était en quelle année, plus ou moins ? Après le Lisbonne ? Oui.

RE1 : C'est à ce moment-là qu'on s'est dit, on avait, à ce moment-là, les services ont été revus depuis, mais à ce moment-là, on avait un service études. Et au sein du service études, on s'est dit qu'on allait créer comme une cellule qui allait quand même s'occuper des questions européennes. Mais dans la cellule, j'étais toute seule, donc ce n'est pas vraiment une cellule. Et grâce au Sénat qui nous transmettait les documents européens. Donc en fait on a une adresse unique qui regroupe tous les parlements belges et qui nous permet de recevoir tous les documents européens. Et donc voilà, on a commencé à recevoir tous les documents et puis on s'est dit que c'était peut-être bien d'avoir quand même... Il y avait une

commission qui avait les questions européennes, mais que ce serait peut-être bien d'avoir la nomination d'un euro-promoteur. C'est pour ça qu'on a changé notre règlement et qu'on est partis là-dessus.

Mais force est de constater que chaque fois qu'on a eu un euro-promoteur, il était fort occupé à d'autres tâches de la commission, parce que la commission n'est pas dédiée uniquement aux questions européennes. C'était vraiment une commission où il y a tout : les compétences du ministre président. Et donc, il y avait aussi bien des relations internationales que des affaires générales. Ça dépendait un peu des compétences qui étaient attachées au niveau de la... C'est souvent la ministre présidente, de toute façon, qui avait les questions européennes, puisque c'est souvent lié avec les relations internationales, en fait.

Donc, du coup, en fait, on ne faisait pas grand-chose. Et donc, on s'est dit en interne... que notre mission était quand même finalement plutôt une mission d'information. On a essayé de les sensibiliser par ce biais-là, mais même en faisant ça, je pense que j'ai eu très peu de retours. Je vous avais envoyé un document... Et donc, c'était un document comme ça que j'envoyais tous les 15 jours. Et je pense que je n'ai jamais eu aucune réaction de la parlementaire pendant toutes les années où on a écrit ce courrier.

Alors, on a essayé aussi d'inviter les parlementaires européens francophones aussi, donc nos députés européens. Donc, ils sont venus parfois sur des sujets, mais c'étaient souvent des sujets d'actualité. Donc, ça a été au moment du CETA, par exemple. Et donc là, on est en dehors, évidemment, du principe de subsidiarité.

RM : C'était une des questions européennes, quoi, généralement. C'étaient les questions européennes et ce qui se passe au niveau.

RE1 : On avait essayé aussi, en fait, on a eu à un moment donné un collègue qui venait du ministère des Affaires étrangères. Et donc, au ministère des Affaires étrangères, il s'occupait des affaires européennes. Donc, par ce biais-là, on a eu, grâce à lui, un rapport, en fait, sur l'état de transposition des directives. Et ça, c'était intéressant aussi. Mais ce collègue, après est parti et n'est plus aux affaires européennes. Moi j'ai quitté les questions européennes, donc tout ça maintenant est à l'abandon, il n'y a plus rien au niveau des questions européennes depuis un certain nombre d'années.

RE2 a pris le relais, mais je pense que pendant la législature où il était en charge des questions européennes, il n'y a rien eu. Il y a eu un euro-promoteur, mais rien de plus.

RM : Ok, c'est ça, oui. Je ne sais pas si vous pouvez en dire. Ici, entre vous deux, c'est qui qui est en charge ?

RE2 : Pour compléter le propos de RE1, moi je suis actuellement administrateur de la commission des sports et des médias. Et donc pour la législature 2019-2024, j'avais la charge de la commission qui avait dans ses compétences, notamment les relations internationales. Auparavant, j'ai eu la commission de l'éducation, auparavant la commission de la culture. Donc c'est pour vous dire que de législature en législature, on est amené à changer de matière, que finalement, c'est un peu difficile de se spécialiser. Et moi, personnellement, durant la législature 2019-2024, je refaisais un autre master. Et donc j'étais à temps partiel, ce qui fait que je ne pouvais non plus me consacrer au-delà du traitement habituel du fonctionnement de la commission, je ne pouvais pas vraiment consacrer beaucoup de temps à l'étude des questions européennes.

Alors ce qui s'est passé, c'est que dans un premier temps, j'ai fait en sorte de pouvoir recevoir, avoir accès à toute la documentation, à tous les documents européens. Au début, je prenais la peine d'ouvrir, de lire, de regarder quel était l'objet du document. Mais je me suis rendu compte très vite que finalement,

nos matières... Donc les matières vraiment spécifiques qui sont liées à la communauté française, c'était vraiment une partie très réduite, pour ne pas dire négligeable. Alors il y avait de temps en temps quelques petites choses en matière de médias, il y a eu des grands textes comme le DSA, Digital Service Act, en fin de législature, mais en réalité vraiment nos matières étaient assez peu concernées.

J'en ai parlé à mes supérieurs, je leur ai dit comment est-ce qu'on pourrait mettre en place éventuellement une veille au niveau du service de documentation qui pourrait sélectionner tous les documents qui concernent nos matières. Étant donné que certains jours, je recevais une centaine de documents, il faut savoir, et en plus dans les trois langues. Donc il y a un travail de tri pour lequel on est vite débordé.

RM : Oui, pardon, je vous interromps. Vous recevez ces documents-là via l'adresse, comme vous l'avez dit, l'adresse mail du Sénat. Et ces documents-là ne sont pas triés en fonction de vos compétences. C'est-à-dire que vous recevez les mêmes que le Parlement wallon, par exemple ?

RE1 : On reçoit tout.

RM : Ok, ok, donc ce qui complique le tri évidemment.

RE2 : Donc, il y a déjà un travail fastidieux qui devrait être fait en amont, qui est un travail de triage. qui pour moi relève plutôt du service de la documentation que de nous en tant qu'administrateur de commission.

Donc voilà, il avait été un moment donné, je pense d'ailleurs que la réflexion est toujours en cours, l'idée c'est de confier au service de documentation ce travail de pillage et de voir ce qu'il ressent de nos matières.

Mais d'un autre côté, j'avais fait une note également à ma hiérarchie pour attirer... leur attention sur le fait qu'on est quand même trois communautés dans le pays, qui a le gouvernement aussi, et lui, comment dire, finalement, à l'initiative législative. Concrètement, chez nous, la plupart des textes votés ont pour origine le gouvernement, et qu'eux doivent aussi savoir ce qui se passe au niveau européen. Effectivement, le cabinet m'avait confirmé qu'il y avait une attention particulière qui était donnée sur les documents européens pour savoir s'il n'y avait pas de contact avec nos matières. Donc, ce que j'avais dit, c'est que dans notre écosystème, ce qu'il faudrait faire aussi, parallèlement, c'est se concerter et de voir ce qu'on peut mettre en commun.

RE1 : Oui, c'est ce que j'avais proposé à l'époque. En fait, le gouvernement fait des notes de synthèse sur tous les dossiers européens et j'avais proposé que le gouvernement nous informe régulièrement de ces notes de synthèse et quitte... justement à passer un accord avec le gouvernement chaque fois en début de législature, puisque ça dépend chaque fois d'un nouveau gouvernement. Mais c'est tombé à plat, parce qu'en fait il faudrait qu'il y ait un mouvement en interne, et comme il n'y a pas beaucoup d'intérêt pour les affaires européennes pour l'instant, ça passe un peu à la trappe.

Comme ici, notre collègue qui aurait dû être présente aujourd'hui²⁶¹, RE3, qui est en charge des questions européennes au sein de sa commission. Et ça fait plusieurs fois qu'à l'ordre du jour, ils ont la désignation de l'euro-promoteur. Et le point est reporté, mais sans discussion. On ne se dit pas, voilà, on reporte, on ne fait pas ça maintenant.

²⁶¹ RE1 fait référence au 3^e intervenant qui devait initialement participer à cet entretien mais qui n'a su être présent.

RM : Ok, donc pour l'instant, en fait, si je peux résumer, il y a deux ports d'entrée des textes européens vers votre Parlement. Il y a du côté du Sénat qui vous envoie cette quantité parfois astronomique de documents, parfois indigestes. Et il y a le gouvernement lui-même qui va prendre ses propres informations via la compétence des relations internationales, qui va prendre ses propres informations directement au niveau européen. Ils ne reçoivent pas la même chose que vous. Ce n'est pas le Sénat qui les envoie aussi ? Vous ne savez pas ?

RE1 : Aucune idée de comment ils reçoivent les documents.

RM : Mais je veux dire, il y a ces deux points d'entrée, mais entre les deux, on ne se parle pas vraiment spécialement pour se concerter sur des points à l'heure du jour de la commission, ou je veux dire...

RE2 : Ce qui serait intéressant, ce serait de pouvoir se concerter avec les autres assemblées parlementaires, en tout cas communautaires. Alors moi, j'avais eu un contact avec la communauté germanophone, parce qu'en général, on a beaucoup de contacts, ce sont un peu nos cousins, quelque part. Et eux-mêmes, pour les mêmes motifs, n'avaient rien implémenté. Alors je ne sais pas si vous avez eu contact avec eux déjà, et si depuis lors, ils ont pu avancer sur le dossier. Mais à l'époque, ils étaient nulle part, comme nous, et pour les mêmes raisons.

RE1 : Et si je peux me permettre. Quand j'ai commencé les affaires européennes, justement, comme on était un peu tous perdu au niveau des assemblées régionales et communautaires. Nos collègues qui s'occupaient des affaires européennes au niveau fédéral avaient créé un petit groupe de fonctionnaires qui s'occupaient des affaires européennes. Et on se rencontrait assez régulièrement pour discuter un peu de la manière dont on pouvait un peu faire avancer les choses. Mais je pense que ce groupe de fonctionnaires, je ne sais pas si toi (RE2), tu avais eu l'occasion d'y participer.

RE2 : Écoute, je l'apprends (*souriant*).

RE1 : Ok je pense que c'est André²⁶² qui a eu la dernière réunion et puis s'est tombé à l'eau à mon avis. Peut-être que les fonctionnaires ont changé entre temps et que plus personne n'a pris le relais.

RM : Ok. Si je comprends bien, à ce niveau-là, il y a une difficulté de traitement de ces informations. Et avec vos homonymes germanophones, vous avez eu des contacts avec vos homonymes flamands ? À ce niveau-là, ou pas spécialement ? Aussi pour discuter de ça, que ce soit au début ou ici récemment.

RE1 : Au début, oui, je pense qu'ils étaient dans la boucle aussi.

RM : Ok. Mais un autre pant aussi de la chose, si je comprends bien, c'est qu'il n'y a pas d'intérêt ou très peu de la part des mandataires ? Il n'y a pas souvent vers vous pour vous demander, poser une question à ce niveau-là. Est-ce que vous savez un peu m'expliquer pourquoi est-ce qu'il y a un manque d'intérêt ?

RE2 : Je me suis posé la question, effectivement, pour savoir pourquoi il y a ce manque d'intérêt manifeste. Je me dis que ça peut être simplement parce qu'on est une assemblée dérivée, en réalité, on est une assemblée élue indirectement, et nos parlementaires siègent principalement au Parlement wallon et au Parlement bruxellois. J'ai parfois l'impression que c'est plutôt là que leur attention se porte, ces questions-là. Je me trompe peut-être.

²⁶² Prénom inventé pour anonymiser la personne

RE1 : Mais aussi peut-être parce qu'ils s'intéressent plus une fois pour des gros dossiers. Maintenant, c'est vrai qu'on a eu aussi récemment des résolutions pour le Mercosur, des choses vraiment d'actualité. Mais en phase pré-législative, On va dire que là, ils n'ont pas encore... Ils ont l'impression peut-être que c'est par manque de connaissances, de savoir comment il faut faire.

RM : Justement, est-ce qu'il y a... J'ai un peu ma réponse en tête, mais je veux dire, dans votre Parlement, que je demande si quelqu'un sait me parler de la subsidiarité, est-ce qu'il y en a beaucoup qui peuvent répondre à ce niveau-là ? Et est-ce que, justement, est-ce qu'il y a des choses qui ont déjà été mises en place, par exemple, je ne sais pas, une conférence ou un colloque sur la subsidiarité, notamment, ce que ça implique ?

RE1 : Mais en fait voilà ce que j'avais mis en place moi à l'époque où je réexpliquai ce que c'était le principe de subsidiarité, comment on pouvait intervenir et quel était l'intérêt qu'on pouvait y trouver, je pense qu'on n'a pas eu de colloque en interne. Peut-être que ça fait quand même... Je me demande si on n'a quand même pas eu, lors d'un séminaire, peut-être, mais c'est à destination des fonctionnaires, tu vois, RE2 ?

RE2 : Je sais qu'on avait participé...

RE1 : Qu'on fait tous les deux ans les séminaires du..., que le greffier organise avec les fonctionnaires de toutes les assemblées. Je me demande si une année, on n'a pas eu ça comme sujet, mais je ne me rappelle plus.

RE2 : Donc moi, effectivement, début de législature j'avais rappelé aussi ce qu'était le principe de solidarité et de proportionnalité. J'avais fait une note, j'avais fait le nécessaire pour désigner un nouvel euro-promoteur à qui j'avais rappelé les principes et le rôle, etc. Mais je n'ai eu aucun intérêt, et l'euro-promoteur ne s'est jamais vraiment saisi de la question. Donc on peut dire qu'ils étaient informés sur les principes au début de législature, mais comme le disait RE1, c'est tombé à plat.

Et au-delà, à mon avis, de la difficulté technique de mettre vraiment quelque chose en place, parce que ça implique vraiment, si je n'ai pas l'article du règlement sous les yeux ici, mais ça impliquerait vraiment de lire tous les documents, de les lire en substance pour savoir si une de nos matières est concernée et entre en conflit avec un texte européen, de faire la note, donc de décortiquer, de faire même une analyse juridique, de la communiquer à l'euro-promoteur et éventuellement de provoquer le débat en commission qui pourrait être aussi porté en séance plénière.

Donc il y a tout un processus potentiellement assez compliqué, mais qui demande en amont de notre part une expertise et un travail considérable. Et je pense qu'en l'état on n'est pas on n'est pas capable de la faire parce que on a d'autres fonctions. On est occupé fortement quand même par nos commissions et par le reste et donc c'est vraiment difficile à mettre en place. Je pense qu'il y a un problème de ressources humaines en réalité.

RM : Pour que je situe bien l'euro-promoteur le but était de le désigner par parmi les parlementaires c'est ça ? Quelqu'un qui était titulaire, qui était membre exécutif de la Commission de relations internationales et qui devait porter une attention spécifique aux questions européennes. C'est ça ?

RE1 : Réglementairement, en fait, il est prévu que la commission doit s'intéresser une fois par trimestre aux questions européennes. Maintenant, au niveau des délais pour la subsidiarité, c'est mort. Mais c'était une manière un peu d'essayer qu'ils s'y intéressent.

Moi j'avais suggéré à un moment donné que les affaires européennes quittent les commissions sectorielles et soient un comité un peu comme ils avaient fait au niveau du fédéral. Mais l'idée a été balayée en interne.

RM : Comme vous dites, les affaires européennes doivent être réglementairement traitées une fois par trimestre. C'est-à-dire qu'elles ne le sont pas, mais elles sont reportées ou elles ne le sont purement et simplement pas ?

RE1 : Elles ne le sont pas (*souriant*) Oui. Et je ne sais pas pourquoi ça avait été mis dans le règlement à l'époque. Je ne sais même pas. Cette disposition-là, je ne sais même pas pourquoi.

RE2 : À mon avis, ça procédait d'un optimisme un petit peu.

RE1 : Oui, peut-être. Je ne sais pas d'où elle vient.

RM : Ok. Et ça, c'est simplement dans le règlement intérieur...

RE1 : Oui, c'est l'article 32 du règlement qui est disponible sur le site du parlement.

RM : Ok. Et pour parler hors subsidiarité, quelles sont vos relations avec le niveau européen ? De ce que j'entends, c'est plus via le gouvernement que ça se passe, peut-être via un ministre compétent qui siège au Conseil des ministres. Mais au niveau du Parlement, il n'y a pas spécialement d'échange tout court, j'ai envie de dire, hors sujet de subsidiarité ?

RE2 : Non, moi je pense que l'Union européenne a pour interlocuteur principal le fédéral. C'est eux qui nous envoient systématiquement, comme je disais, les textes, mais aussi tous les colloques, tout ce qui est organisé par le Parlement européen. Alors ils nous dispatchent là aussi un nombre assez impressionnant d'informations, que moi je transmettais quand c'était intéressant, quand il y avait une invitation par exemple qui était lancée à des parlementaires.

Donc il y avait quand même ce point de contact, mais pas direct.

RM : Pas la commission qui vous contacte directement, c'était toujours par le niveau national et par le Sénat, je présume.

RE2 : Je pense même d'ailleurs que le fédéral a confié au Sénat, qui est peut-être moins occupé à l'heure actuelle, la tâche de centraliser tout ça, de dispatcher les différentes assemblées parlementaires.

RM : Ok, ok, ok. Et pour en revenir, et parce que j'en profite que vous soyez là aussi, que vous avez traité ces matières depuis 2009. Est-ce que, voilà, en 2009, on a le traité de Lisbonne qui est signé, on a ce nouveau mécanisme, le mécanisme d'alerte précoce qui consacre à aller à un pouvoir de contrôle aux régions pour le principe de subsidiarité. Est-ce qu'à ce moment-là, au début, vous avez senti un enthousiasme qui, j'ai l'impression, s'est estompé, voire très vite ? Ou même à ce début-là, quand vous êtes arrivé, pas spécialement, et donc les matières n'ont jamais vraiment fort percolé au sein du Parlement.

RE1 : L'enthousiasme, c'est peut-être plutôt au niveau des fonctionnaires, quand on s'est dit, ben voilà, peut-être qu'il y a quelque chose, voilà, qui est un challenge.

On a essayé de mettre en place, il y a un mécanisme qui a été mis en place, vous avez connaissance d'un accord de coopération entre assemblées, je ne sais pas si vous l'avez. Donc ça, ça a été l'objet de plusieurs

discussions, etc. Pour arriver, si jamais on devait déclencher le mécanisme, comment on s'organisait avec les cartons entre nous. Mais au niveau, nous, au niveau des députés, rien du tout.

RM : Ok, c'était purement d'entre greffes des différentes assemblées. Et c'est à ce moment-là qu'il y a eu une unique coordination pour se mettre d'accord sur cet accord. Après, il n'y a pas eu de...

RE1 : On a quand même dû discuter, il y a eu quand même des soucis. Je pense que c'était au niveau du Parlement flamand, si je me souviens bien, il y avait une histoire, mais je ne sais plus. Il y a eu un moment donné je ne sais plus pourquoi mais ils avaient un souci par rapport au projet d'accord qui avait été... Et puis finalement, ils ont quand même signé.

RM : Ok, d'accord. Donc oui, ça, cet accord existe. C'est bon, c'est un peu une coquille vite.

RE1 : Je ne sais pas si vous avez eu accès mais je pense que ça date, c'était en 2009. Il y a un étudiant aussi qui m'avait interrogé et qui avait fait un travail de fin d'études. Un étudiant de l'ULB sur le même sujet, mais depuis lors, évidemment, ça a évolué.

RM : Oui, ça a évolué, ou pas d'ailleurs, à ce que j'entends. Mais c'est intéressant aussi, c'est une donnée à prendre en compte aussi. Et donc, voilà.

De ce que je vois, il y a clairement un manque d'intéressement ou peut-être de temps en aimant la terre. Je ne sais pas trop pourquoi. Un manque de compétence à traiter ces matières-là.

RE2 : Je me suis posé cette question parce qu'on a quand même eu, notamment au moment du Covid, on a vu que la Commission européenne a pris des pouvoirs dans certaines matières qui étaient des domaines réservés aux États, tout de même, comme la santé. Toute la problématique de la vaccination. Nous, on a un peu de compétence en matière de santé. On a un peu de prévention en milieu scolaire, vraiment, c'est très limité. Mais personne n'a jamais rien dit. Personne n'a jamais rien dit. Ni même au niveau fédéral. On dirait qu'il y a une sorte de fatalisme.

RM : Il n'y a pas eu de débat en commission chez vous ?

RE2 : Il n'y a pas eu de débat.

RM : Ok intéressant.

RE2 : Je pourrai même aller plus loin. On pourrait soutenir le même raisonnement pour ce qu'il se passe avec l'aide militaire à l'Ukraine. Quand on apprend que la Commission européenne a décidé de voter, d'envoyer plus d'une cinquantaine de milliards, etc. Alors que finalement, la défense, ça reste une compétence nationale, une compétence des États.

RM : Ou ils ont encore leur pleine souveraineté là-dessus.

RE2 : Oui, complètement. Il n'y a jamais eu aucun débat. Chez nous, évidemment, ça ne se produira pas car ce n'est pas une de nos compétences. Mais c'est quand même une question de principe.

RM : Et il y a cependant là, et cependant, comme vous me l'avez dit tout à l'heure, manque de ressources humaines pour traiter le volume en interne. Parce que même s'il y avait des parlementaires intéressés, ça vous demanderait, si je comprends bien, beaucoup de temps à traiter et à classer. Et c'est ça qui m'étonne d'ailleurs aussi, qu'il n'y ait pas une « préphase », un pré-tri de la part du Sénat et de l'augmentation pour vous recevez vraiment tous les textes. Et c'est à vous de trier. Si vous avez le temps. Et selon vous, est-ce que la solution de l'euro-promoteur, comme je le vois maintenant, fonctionnerait

encore ? Qu'est-ce qu'on pourrait faire ? Qu'est-ce qu'on pourrait mettre en place pour qu'il y ait, d'une part, plus une facilité de traitement des données, d'une autre part, que les mandataires se saisissent davantage ou au minimum un petit peu de ces questions-là

RE1 : Comme RE2 l'a dit. Je pense qu'il faudrait d'ailleurs... Donc, pour le traitement des données, il faudrait que notre service de documentation puisse se consacrer justement à ce tri des documents. Et qu'il y ait aussi, d'un autre côté, une autre personne qui puisse peut-être résumer aussi, parce qu'il faut quand même prémâcher l'information pour la porter aux parlementaires. Et moi, je suis convaincue aussi qu'il faudrait alors que ce soit... une commission ou un comité, peut-être qu'il soit moins formel qu'une commission, qui soit dédiée uniquement aux questions européennes, et que ce ne soit pas noyé avec les autres matières. Et donc là, on serait obligés de se pencher réellement sur la question, un peu comme il y a le comité pour l'égalité des genres.

RM : Ok.

RE2 : Oui ou on pourrait imaginer un système où c'est le gouvernement, par exemple, qui saisisrait la Commission quand il estime qu'il y a un texte européen qui...

RE1 : Oui, ou aller même plus loin, RE2. Je veux dire que le gouvernement, si on passait un accord avec eux, il soit obligé pendant une certaine période, je ne sais pas, tous les mois par exemple, de venir faire un exposé des dossiers qu'ils ont au niveau du Conseil européen.

RM : Au sein du comité, comme vous l'avez dit, avec une interpellation, comme ça se fait dans des commissions ?

RE1 : Oui c'est ça. Et donc là les parlementaires seraient informés et au courant et donc là il y aura peut-être matière à susciter leur intérêt.

RM : Mais si je comprends bien, pour mettre en place ça, il faut une certaine volonté qui ne transparaît pas pour l'instant. Et il faut des moyens.

RE1 : Il faut de la volonté, il faut des moyens avec un effectif humain qu'on n'a pas parce qu'on est occupé avec toutes les autres matières.

RM : C'est ça. Ici, au greffe de la communauté française, vous êtes combien de personne à travailler ?

RE1 : Au niveau des commissions, vous voulez dire ? L'ensemble du personnel ?

RM : Oui, l'ensemble du personnel, que j'ai une idée de ce que ça représente...

RE2 : Environ 130 personnes.

RE1 : Mais au niveau des commissions parlementaires...

RE2 : On n'est plus très nombreux.

RM : C'est un administrateur par commission ?

RE2 : Et on a quelques secrétaires, 4 je pense.

RE1 : Donc on a qu'un administrateur par commission et quand on voit le nombre de compétences par commission ça fait beaucoup. Et donc les affaires européennes qui se rajoutent, c'est juste pas possible.

RM : 0 Ok, ça va, je ne vous retiens pas plus longtemps, moi j'ai un peu compris les enjeux ou parfois les non-enjeux européens qui percolent dans votre Parlement. À nouveau, c'est bien gentil de votre part d'avoir un peu pris le temps pour discuter avec ça, et de ce que je vois aussi un peu dans les autres parlements, vous n'êtes pas une anomalie là-dedans, il y a globalement un manque de... voilà.

Si vous le voulez, je pourrais vous envoyer une copie de la transcription, si vous voulez un peu jeter un coup d'œil là-dessus. Et sinon, comme je l'ai dit, je retranscris, je détruis l'enregistrement, je pseudonymise tout ça, et puis je traite les informations et je rédige. Ça va ? Merci beaucoup. Je vous souhaite une bonne journée.

RE1 : Merci beaucoup. Au revoir.

12.2.5. Entretien avec le Parlement de Wallonie

Contexte :

L'entretien se déroule le mardi 26 novembre 2024 à Namur. La discussion dure environ 45 minutes.

Présentation de l'interviewé :

L'interlocuteur (anonymisé PW) est un fonctionnaire du Parlement de Wallonie qui traite, entre autres, des matières européennes.

Retranscription :

RM : On va démarrez l'enregistrement et je vais vous demander de vous présenter. Vous allez retenir votre prénom, mais de toute façon, ça sera anonymisé. Simplement, qu'est-ce que vous faites ici ? Sur quoi vous travaillez au sein de ce Parlement ?

PW : Je m'appelle PW (*anonymisation*), je suis un membre du service des relations internationales du Parlement de Wallonie. Ce service s'occupe des relations internationales au sens large, donc accueil de délégations étrangères et organisation de missions à l'étranger, mission des commissions comme les missions du bureau, qui ont une teinte beaucoup plus diplomatique et de représentation. Et par ailleurs, ça c'était le premier pôle, il y a un deuxième pôle, c'est le pôle affaires européennes. Donc c'est le service qui est en soutien aux députés pour la contribution du Parlement au bon fonctionnement de l'Union européenne. Donc ça passe par le contrôle de la subsidiarité, mais aussi par les activités de la commission chargée de questions européennes.

RM : C'est ça, donc votre service, dans le cadre des affaires européennes, est attaché à une commission ?

PW : Oui, c'est ça. Ok.

RM : Ok. Et donc, dans un cadre un peu plus précis, comment est-ce que vous comprenez, comment est-ce que vous appréhendez la subsidiarité ici ? Au sein de votre institution ? Est-ce qu'à priori elle est débattu, pas débattu ? Voilà, comment est-ce que...

PW : Donc, je vais peut-être prendre comme point de départ le traité. Donc, si on lit le traité de Lisbonne et ses annexes, le Parlement de Wallonie doit être considéré comme une chambre du système parlementaire national dans le processus décisionnel européen. Donc évidemment, on est appelé à être associé au contrôle de subsidiarité, comme le sont tous les parlements nationaux.

Cela étant, au niveau des cas, on doit quand même reconnaître qu'il y a assez peu de contributions, voire il n'y en a pas en fait. Donc nous, mon service établit en fait un document avant chaque séance plénière qui a pour objectif d'informer les députés sur les textes qui sont proposés par les associations européennes dans le cadre de la subsidiarité. Vous pouvez le trouver sur le site web du Parlement, donc onglet international, le Parlement de Wallonie et l'Union européenne. Les missions sont détaillées, tout ça date un peu, il y aura une mise à jour prochainement. Puis si on va dans la rubrique texte à l'examen, on peut consulter tous les documents, entre autres, qui sont soumis au contrôle de subsidiarité. On appelle ça le bulletin de suivi des questions européennes. Ça permet aux parlementaires de faire une veille de tout ce qui se passe au niveau européen.

Pourquoi est-ce qu'on a décidé de faire... Je vais vous le montrer mais vous pouvez l'appuyer sur le site web.

Donc ici, c'est un document, quand il sera chargé on le verra, qui reprend toute une série de choses. Donc l'actualité des institutions européennes, puisqu'en fait, elles sont toutes soumises au contrôle de subsidiarité, les réunions du Conseil des ministres. L'idée, c'est que les parlementaires aient une démarche prospective. On indique à chaque fois les réunions du Conseil, en tout cas celles qui concernent les compétences wallonnes, ainsi que l'ordre du jour. Et l'idée, c'est d'éveiller les parlementaires sur l'actualité du Conseil pour peut-être susciter une question d'actualité. Puisque, comme vous le savez, les gouvernements belges sont solidaires pour ce qui concerne les positions au Conseil. Le contrôle parlementaire s'effectue sur les gouvernements par rapport à la position belge qui est défendue au Conseil. C'est un ministre flamand qui siège à une réunion du Conseil. Ici, par exemple, 9 et 10 décembre, Conseil AGRIPCHE. L'ordre du jour n'est pas encore disponible, mais il le sera prochainement. Si c'est un ministre flamand qui siège à cette réunion du Conseil, le gouvernement Wallon reste quand même solidaire de la position de la Belgique. Donc l'idée c'est de créer un contrôle parlementaire

Troisième rubrique, les documents soumis au contrôle de subsidiarité. Donc là c'est vraiment les documents qui sont transmis par les institutions européennes au parlement fédéral puisque c'est lui qui fait office de boîte aux lettres de la subsidiarité.

RM : Oui c'est ça, c'est via une adresse mail qui va répartir... ?

PW : C'était comme ça, ça ne l'est plus et ça a été changé il y a facilement deux ans maintenant.

Donc il y a une plateforme qui s'appelle EURLEX. Chaque parlement peut directement se connecter à cette adresse pour aller consulter les documents. Maintenant, il faut une autorisation. Ce n'est pas une simple création de compte.

RM : Quand vous arrivez sur cette plateforme, les documents sont triés en fonction de vos compétences ?

PW : Non, évidemment non.

RM : Donc ils sont liés en vrac, entre guillemets, et vous vous fouillez pour trier ce qu'il y a à la Fédération Wallonie-Bruxelles, etc ?

RM : Donc par exemple, ici, quand on regarde le premier, proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, blabla, en ce qui concerne le matériel forestier de reproduction de la catégorie matériel testé, le réétiquetage, tout ça...

Alors on peut débattre, bien sûr, c'est ça la grosse difficulté. C'est comment est-ce qu'on analyse les compétences. Nous ici, ce qu'on fait, c'est qu'on fait une analyse relativement sommaire. En cas de doute, on inscrit quand même le document. Je vous expliquerai après pourquoi. Donc on essaye de mettre les documents et de faire une description de ce que contient la proposition de décision pour informer les députés sur... de quoi il s'agit et l'idée c'est vraiment de susciter la mise à l'examen du respect du principe de subsidiarité par rapport à ce texte. C'est de prémâcher un maximum de travail. Voilà, donc on fait un tri et on fait une analyse de compétences.

RM : Ok et c'est consultable sur l'onglet public. Et vous avez dit, vous le préparez pour la séance plénière ou pour la séance de commission ?

PW : Pour la séance plénière. D'un point de vue réglementaire, ce qu'il faudrait, ce serait que la décision de procéder à un contre de subsidiarité soit prise en séance plénière et puis, redébatue en commission. Maintenant, réglementairement, on peut faire l'inverse aussi. Mais pour respecter le délai prescrit par les institutions européennes... On le fait d'abord quand même parce qu'il y a une séance plénière. Je vous expliquerai après l'utilisation qui est faite du truc.

Ensuite, on a les consultations de la Commission européenne. La Commission doit consulter avant chaque initiative législative. Elle doit consulter de manière extrêmement large. Je ne vais pas m'étendre là-dessus, mais tout ça fait partie de ma compréhension de la subsidiarité.

Et puis, les rapports spéciaux de la Cour des comptes qui... qui concerne les compétences wallonnes, interprétées encore une fois de manière assez large.

Et puis, les convocations de la Commission sur la gestion européenne, mais ça c'est plus interne.

Donc moi ici, ce que j'ai retenu du principe de subsidiarité quand j'étais à l'université, c'est que c'est une démarche relativement noble et qui devrait servir le fonctionnement de l'Union européenne. et sa communication. Je pense que, dès le départ, l'objectif a été là. Et ici, maintenant, en tant que praticien, je pense quand même pouvoir dire que la réalité est quand même assez différente dans le sens où ça fonctionne extrêmement peu, voire pas.

RM : C'est ça que j'allais dire. Vous, en termes de contrôle, qu'est-ce que vous avez déjà effectué ?

PW : Alors... Pas grand-chose, j'y arrive. Donc ici, moi, ce que j'ai assez rapidement constaté du 2017, c'est que tout ça est quand même assez théorique et que pour répondre au contrôle de subsidiarité de la manière dont s'est compris par les assemblées européennes, c'est quand même assez compliqué. C'est compliqué parce que faire une analyse... Sur l'idée abstraite et théorique, faire en sorte que la décision soit prise au plus proche du citoyen, c'est intuitivement censé. Dans la réalité, c'est très compliqué parce que faire une argumentation sur ce qu'est le niveau de pouvoir le plus adéquat pour prendre une décision, c'est extraordinairement compliqué.

RM : C'est quoi être adéquat finalement ?

PW : C'est quoi être adéquat ? Et il faut une qualification et une argumentation juridique par rapport à tout ça. Donc ce sont des débats qui sont très compliqués, très très compliqués.

Alors si on parle d'environnement et de climat... C'est évident, il n'y a pas grand monde qui va nier le fait que les institutions européennes sont les plus à même de prendre des décisions, parce qu'en fait c'est quelque chose de très global. Par contre, quand on commence à rentrer dans le plus concret, ici on a parlé de l'étiquetage, beaucoup plus compliqué. Mais surtout pour argumenter d'un point de vue

juridique. Donc de ce que j'ai constaté et de ce que je continue de constater, je pense que les derniers chiffres remontent à 2022, c'est qu'en fait, il y a très très peu de parlements qui font des analyses de subsidiarité.

Je pense que le problème est là, c'est qu'il n'y a pas beaucoup de parlements qui ont les moyens et les services juridiques pour mener des contrôles de subsidiarité.

RM : C'est ça. À chaque fois, je pose la même question. C'est combien de personnes qui travaillent ici aux grèves du Parlement ?

PW : Sur les questions de subsidiarité ?

RM : Oui, et même plus généralement pour avoir une idée.

PW : Ici, on est 114 fonctionnaires au greffe, et les relations internationales et les affaires européennes, c'est trois personnes.

RM : Trois personnes.

PW : Oui. Voilà, deux niveaux A, un niveau B. Donc c'est extrêmement restreint. Si vous allez dans les parlements nationaux, là c'est beaucoup plus de personnel, parce que là ce sont des parlements qui ont acquis leur mission sur des périodes de temps beaucoup plus longues. Voilà, donc... Donc, il y a eu du personnel qui a été mis à disposition dès le départ.

RM : Mais vu, compte tenu de votre effectif humain, de vos moyens humains...

PW : Je ne pense pas. Très honnêtement, c'est souvent des arguments que j'entends. Je ne suis pas convaincu que ce soit uniquement un problème humain. Je n'en suis pas persuadé. C'est un problème de savoir. Ce sont des débats de juristes. La question de subsidiarité, on est rapidement dans des joutes juridiques.

Donc... il y a ça. Et puis, mon opinion par rapport à cette question, c'est que les parlementaires ne sont pas des juristes. Donc, on a confié cette mission de contrôle du respect du principe de subsidiarité à des parlementaires, mais les parlementaires ne sont pas des juristes. Évidemment, il y a des parlementaires qui sont avocats, etc. Plaider des affaires de famille, ce n'est pas la même chose que de plaider des questions de subsidiarité. Donc, il faut être déjà relativement précis. Donc, ce n'est pas ça.

Les politiques n'aiment pas, forcément, j'interprète ici, mais j'observe quand même que ça correspond à la réalité, ce n'est pas le même monde que l'université où on débat des grands principes et de la théorie. Ici, ce qu'ils souhaitent, c'est de pouvoir donner des résultats à leurs électeurs. Donc, expliquer le principe de subsidiarité à des citoyens, c'est quelque chose qui est assez compliqué. Déjà, la répartition des compétences entre les niveaux belges, c'est quand même pas évident.

Je ne pense pas qu'ils en perçoivent directement la plus-value, d'autant plus qu'en Belgique, on a encore une difficulté supplémentaire, c'est que d'un point de vue sociologique, c'est que les parlementaires... sont très socialisés, les parlementaires wallons sont très socialisés avec les parlementaires bruxellois, les parlementaires fédéraux et les parlementaires européens. En fait, s'ils ont un problème par rapport à un texte, il est beaucoup plus efficace pour eux de ne pas passer par le Parlement. Il vaut mieux passer par un collègue, il veut vivre le parti.

Donc déjà, dans un paysage belge, la subsidiarité, ça ne me paraît pas être le canal le plus adapté.

RM : En tout cas, ça peut expliquer peut-être... Donc ce que vous relevez, finalement, c'est un manque de... de saisie de la part des parlementaires de ces thématiques-là ? Est-ce qu'il y en a beaucoup qui consultent votre document ?

PW : Je ne pense pas que ce soit un problème de saisie, mais j'y arrive.

RM : Désolé. Non, non, mais c'est intéressant.

PW : Donc, ils sont informés, ils prennent connaissance de tout ça. C'est compliqué, c'est des arguments. Bon, ils ne connaissent pas grand-chose. Il y en a certains qui sont députés pour la première fois. Pour leur premier mandat, c'est des questions qui sont relativement complexes. Je pense qu'il n'y a pas beaucoup d'intérêt. Si on veut se positionner par rapport à ça, il est beaucoup plus efficace de s'adresser à des parlementaires européens, voire fédéraux.

RM : Ou un ministre qui siège ?

PW : Parce qu'effectivement, un ministre, puisqu'il y a le Conseil, passage par le Conseil, c'est plus efficace. Donc, il y a ça. Par ailleurs, je pense... qu'en Belgique, ça n'engage que moi, les parlementaires sont quand même assez prudents par rapport à ce principe de subsidiarité quand on leur explique. Parce que finalement, ce qu'on retient de la théorie, de tout ça, c'est qu'ils ont la possibilité de bloquer un texte. Le sentiment pro-européen en Belgique est relativement fort. Il reste très fort avec les années. Les parlementaires ne veulent pas..... paraître anti-européens, ou eurosceptiques. Donc en fait, même d'un point de vue idéologique, c'est pas quelque chose qui les emballa beaucoup.

RM : Ils ne sont pas demandeurs de contrôle, peut-être. C'est ça que vous êtes en train de dire, ils ne sont pas demandeurs de contrôle, d'un repli d'en bas ?

PW : Ils ne voudraient pas bloquer un texte et passer... aux yeux des autres pour des eurosceptiques. Vous voyez ? Le climat politique, la configuration politique n'est pas propice, en fait.

Donc, en fait, il vaut mieux, je pense, que d'un point de vue stratégique, ce n'est pas dans leurs priorités, ce n'est pas dans leurs aspirations directes. Il vaut mieux faire autrement.

Donc, ce principe de subsidiarité, on se retrouve avec ça. Ça a été adopté pour couper l'herbe sous le pied à l'extrême droite, qui est toujours à demander qu'on rende la parole... à la population, le peuple, tout ça. Et en fait, finalement, on a donné ça au Parlement pour qu'ils exercent ce contrôle, pour placer, je dirais, un vernis démocratique sur le fonctionnement européen. Sauf que, en fait, les parlementaires, c'est pas leurs priorités. Ils ont d'autres moyens qui sont plus efficaces. Ils ne veulent pas passer pour des eurosceptiques. Et c'est, d'un point de vue technique, très compliqué. C'est pas le corps business des parlements, en fait. Faire des analyses de subsidiarité, c'est pas le corps business des politiques. Donc en fait, tous les ingrédients sont presque réunis pour ne pas que ça fonctionne.

RM : Ok, c'est intéressant.

PW : C'est facile à dire après... En 1992, je ne suis pas certain que j'aurais dit, avant qu'on mette tout ça en place.

C'est facile de dire ça, je suis au balcon, ce n'est pas moi qui leur rende des comptes par rapport à la mise en place de ce truc, et ce n'est pas moi qui étais dans le débat politique de l'époque. Aujourd'hui, je vous donne mon constat d'observateur.

Cela étant, je pense que ce n'est pas complètement inutile pour autant. Je ne pense même pas du tout que c'est inutile, mais je pense que c'est quelque chose qui doit évoluer, qui doit se déganter avec le temps. Et on sent quand même qu'il y a un constat relativement partagé au niveau européen par rapport au fait que la subsidiarité laisse le monde sur sa faim.

Il y a eu en 2017, mais vous vérifiez la date parce que je n'en suis pas certain, Jean-Claude Juncker, qui était président de la Commission européenne, il a lancé une task force sur le principe de solidarité. En faisant le constat que finalement c'est assez peu utilisé, c'est assez peu efficace, ça fait quand même peur à la Commission.

Je reviens quelques secondes en arrière. Je disais que les politiques ne veulent pas passer pour des empêcheurs de tourner en rond et surtout pour des eurosceptiques. C'est d'autant plus vrai que tout le monde maintenant a associé le Parlement de Wallonie au CETA. Donc on ne veut pas remettre une couche.

RM : Et pour reprendre votre institution, c'est vrai que quand on parle du Parlement de Wallonie, c'est pour le blocage CETA. Voilà.

PW : C'est ça. Donc je pense que l'idée n'est quand même pas de...

RM : De refaire du bruit à ce niveau-là.

PW : Oui. Jean-Claude Juncker a initié cette task force « faire plus avec moins » quelque chose comme ça, en 2017. Je peux vous envoyer le rapport de la task force que j'avais suivi avec beaucoup d'intérêt. Et l'idée, le constat, ça a été évidemment qu'il y a peu de parlements qui utilisent ce mécanisme, qui leur donne quand même assez bien de pouvoir. Et donc, il a étudié les raisons pour lesquelles c'est peu utilisé. Et il a fourni des outils, notamment une grille d'analyse qui est mise à disposition des parlements. Et l'idée, c'est que les parlements n'aient plus qu'à se saisir de cette grille d'analyse pour rédiger un avis.

Donc, pour l'Union européenne, c'est très utile, puisqu'en fait, ça veut dire que les contributions sont relativement unifiées. Quand on travaille dans ce genre de domaine, le problème, c'est que quand on se met à la place des institutions européennes qui reçoivent les avis, en fait, c'est vraiment un mix incroyable. Donc, ça n'aide pas.

RM : Ok donc il n'y a pas de prescription de « comment » doit être structuré un avis spécialement ?

PW : Non, non. Si vous allez lire le protocole numéro 2 sur l'application des principes. Je suis toujours étonné, on parle, vous voyez, d'une... procédure, mais c'est très général. On ne donne pas de principe directeur. En fait, le problème, c'est que tout le monde comprend, ça a été évoqué dans les conclusions de la task force, tout le monde comprend la subsidiarité de manière différente, c'est pas la même chose pour vous que pour moi, et quand on va être par rapport à un texte qu'on veut bloquer parce que dans une région ou dans un état, on a intérêt à bloquer ce texte, il faut voir comment on comprend le principe de subsidiarité. Vous voyez, il faut se mettre d'accord.

Et puis, se mettre d'accord dans un parlement, c'est très compliqué. Parce qu'un Parlement, on peut voir ça de manière monolithique quand on est à Bruxelles ou à Berlaymont. Mais en fait, c'est des groupes politiques qui ne sont pas d'accord sur sa position. Donc ici, le principal acteur de la task force, c'est

qu'elle proposait une définition commune de la subsidiarité et elle proposait une grille d'analyse qui me paraît extrêmement intéressante. Donc ça, ça fait avancer les choses.

Cela étant... Je vous conseille vraiment d'aller lire les résultats de cette task force, parce qu'on voit qu'il y a une série de propositions concrètes pour concrétiser et faire en sorte que les parlements régionaux appliquent ce principe de subsidiarité, appliquent les choses. Et donc, il y a un nouveau concept qui a été forgé et qui permet de résumer les propositions d'action de la task force, c'est le concept de subsidiarité active. Je ne sais pas si vous avez entendu parler de ça. C'est une notion qui s'est développée avec le temps. De mon point de vue, on avance vers quelque chose qui est beaucoup plus utilisable parce que d'abord, on a une série de définitions, on a une méthodologie.

Tout ça, ça devient très intéressant. Sauf qu'en fait, on s'écarte de ce qu'est le principe de subsidiarité. Ce n'est pas ça, en fait, à la base. À la base, c'est une analyse juridique de qui est le mieux placé pour faire les choses. La subsidiarité active, on consulte le plus largement tout le monde. Chacun nous fait part de son avis avec des phrases. Et là, ce sont des avis politiques. Donc, ce ne sont plus des arguments de type juridique. Ce sont des arguments de type politique. Là, on revient sur le corps business des parlements. Donc, en fait, ce n'est plus vraiment du contrôle de subsidiarité. En fait, c'est du dialogue politique. Donc, c'est l'initiative Barozo qui s'est engagée à répondre à tout qui envoyait un communiqué. Donc, en fait...

RM : Vous l'exercez, ça ?

PW : Alors, j'y viens. Oui et non, en fait. Donc, on évolue vers ce principe de subsidiarité active qui me paraît beaucoup plus utile. Parce qu'en fait, on sait comment on doit contribuer. En fait, c'est une résolution. Parce que du coup, on peut utiliser la grille pour structurer la résolution, mais on revient sur ce que les parlements ont l'habitude de faire. Donc, c'est pour ça que le tableau, le bulletin suivi des questions européennes dont je parlais tout à l'heure, il y a autant de choses. Et pour moi, tout ça fait partie de la subsidiarité active.

Parce que l'idée, c'est vraiment de faire en sorte que le Parlement contribue au bon fonctionnement de l'Union européenne. C'est ce qui est écrit dans son règlement. Par l'adoption de résolutions qui font avancer l'Union européenne. Ça permet aux associations européennes d'avoir la température de ce qui se passe dans les régions, de comment on comprend les choses, de comment on se positionne par rapport aux différentes choses. Les parlementaires sont informés de ce qui se passe en Europe, des réunions du Conseil, des documents soumis au contrôle de subsidiarité, des consultations qui sont menées par la Commission européenne et des rapports spéciaux de la Cour des comptes. Tout ça, c'est pour donner envie aux parlementaires de contribuer dans le cadre de la subsidiarité active. Pour moi, tout ça, ça doit déboucher sur une résolution.

RM : Envoyée directement à la Commission ?

PW : Envoyée directement à la Commission, par le biais d'un courrier qui répondra. Les institutions européennes répondent toujours.

RM : Oui, mais donc, dans ce que vous me dites, on n'est plus dans le cadre, comme vous l'avez dit, du mécanisme d'alerte précoce, qui veut que, lui, on passe par les chambres nationales pour pouvoir, après, envoyer.

PW : On n'est plus là-dedans.

RM : Et vous pensez, selon l'expérience et de ce que vous en avez lu aussi, qu'un passage directement, en direct, via la Commission, comme le dialogue politique se fait, et peut-être que vous allez m'expliquer après, si vous dialoguez déjà sur des... des thématiques hors subsidiarité avec la Commission, qui répond bien souvent, la plupart du temps, directement à vos résolutions, pour vous, ce sera un meilleur moyen d'aller directement par eux, même en contournant le niveau national et la voie nationale ?

PW : Alors, pour l'Union européenne, c'est très compliqué, la déclaration 51, c'est très difficile. Si vous allez sur le site du réseau de monitoring de la subsidiarité, vous voyez la Chambre et le Sénat. En fait... on passe par eux, on doit passer par eux. Pour nous, le système belge est... Je vais essayer de rester neutre par rapport à ce que je vous ai dit, mais j'ai envie de dire que c'est une hérésie. C'est très compliqué pour eux d'accepter cette position.

RM : Mais vous passez d'office par eux, vous n'envoyez jamais de résolution directement ?

PW : Oui, bien sûr, on ne passe pas par eux. Parce que dans le cadre de la subsidiarité, on devrait passer par eux. Mais ce qui me paraît déjà problématique, parce que... Si le Parlement de Wallonie est une des composantes du système parlementaire national, alors on ne doit pas passer par une autre chambre. En fait, il y a un biais. Si on lit, dans le cadre du processus des décisions de l'Union européenne, tous les parlements qu'il y a en Belgique, il n'y a pas seulement la Chambre et le Sénat. Il y a tous les parlements, puisqu'ils sont tous des parlements nationaux.

RM : Avec des compétences qui sont exclusives et propres.

PW : Donc, en matière de subsidiarité, l'endroit où il y a beaucoup d'éléments qui sont échangés, c'est la COSAC. Sauf qu'en fait, il n'y a pas de membre des parlements fédérés. Donc il n'y a jamais eu d'accord pour faire avancer la présentation des parlements fédérés dans cet organe. Voilà. Donc, pour moi, effectivement, le principe de subsidiarité technico-juridique ne prendra jamais, n'a pas pris, parce que, voilà, mes chiffres datent peut-être un peu, mais je pense qu'en 2022, on était à une quinzaine, finalement, de cartons jaunes ou oranges. Donc, finalement, ça ne marche pas vraiment. Par contre, le dialogue politique... Là, ça marche beaucoup mieux.

RM : Ce sont des sujets autres que la subsidiarité, c'est à ça que je voulais en venir. Est-ce que vous pratiquez ce mécanisme ?

PW : Parce qu'en fait, le Parlement adopte des résolutions qu'on communique par courrier. Alors, on le fait, mais non, c'est rare. C'est quelque chose qui est progressif. Donc, c'est très lent tout ça, ça se met doucement en place. Mais on sent quand même que c'est un mode de fonctionnement qui commence à percoler. Tout le monde commence à être plus ou moins d'accord sur cette manière de fonctionner. Donc, on est vraiment au balbutiement de tout ça. Et il n'y a pas encore vraiment de textes qui ont fait l'objet d'une analyse et qui ont été communiqués en tant que tel dans le cadre du dialogue politique à la Commission européenne. Mais je ne doute pas qu'à un moment donné, ça va commencer à venir. Donc, jusqu'à présent, ça n'a pas été franchement une priorité pour d'autres raisons. Parce que pour la Belgique, c'est beaucoup plus efficace de faire autrement. Il faut, en fait, je pense que maintenant, on sort du cadre de votre mémoire, mais en fait, le principe de subsidiarité, c'est beaucoup plus facile à comprendre quand on n'est pas belge.

RM : Oui, oui. Quand on est dans un État centralisé.

PW : Vous avez commencé la carrière politique dans le Parlement régional, vous ne siégerez jamais au Bundestag. Donc, en fait, là, il y a une imperméabilité complète. Et là, c'est beaucoup plus facile pour la région. C'est beaucoup plus sensé pour la région d'avoir un accès direct au niveau européen.

RM : La répartition est plus claire aussi. Oui.

PW : Donc voilà. En Belgique, peut-être que le cas belge est un peu unique.

Donc, pour moi, si un jour un parlementaire lit ce bulletin, et constate qu'il y a un document soumis contre la subsidiarité, donc celui-là dit Ah, moi je trouve que c'est terrible, il faudrait que le Parlement se positionne. Fort à parier que ce serait dans le cadre du dialogue politique, pas dans le cadre du contrôle de la subsidiarité. Mais donc, effectivement, il n'y a pas les procédures carton jaune, carton orange, mais finalement, quand on voit avec l'expérience le nombre de fois qu'il y a eu carton jaune, carton orange.

RM : Je pense que oui, parler directement à la Commission, avoir peut-être une réponse plus rapide, plutôt que s'embarquer dans un délai de 8 semaines avec deux tiers des avis.

PW : C'est beaucoup plus efficace pour le Parlement d'utiliser le contrôle du gouvernement, qui siège au Conseil, qui est à deux, comme législateur.

RM : Est-ce qu'il y a une coordination entre le Parlement et le gouvernement ? Je suppose que le gouvernement reçoit aussi les textes européens qui doivent être discutés ici à Namur, mais de leur côté.

PW : Je ne pense pas.

RM : Non ?

PW : Je ne pense pas. Eux, ils sont dans une autre... configuration, ils ne vont pas s'embêter à agir avec le niveau fédéré. En fait, c'est beaucoup plus efficace d'agir au Conseil, puisque, en fait, le principe de subsidiarité, c'est quelque chose qui doit permettre de faire valoir le point de vue des parlements auprès des institutions européennes. Mais si vous êtes ministre et que vous siégez au Conseil, vous pouvez...

RM : Ils ont déjà leur voix. Oui.

PW : Ils ont déjà leur voix. Ils peuvent bloquer. C'est beaucoup plus efficace de procéder comme ça. Et le Parlement peut inciter le gouvernement à agir dans un sens ou dans un autre. En fait, pour les parlements en Belgique qui ont un accès directement au Conseil, c'est beaucoup plus efficace de procéder comme ça. Le principe de subsidiarité, en fait, c'est quelque chose qui vient en plus, qui ne correspond pas tout à fait à ce qu'on a l'habitude de faire, dont les résultats sont quand même aléatoires, parce que même si on fait un avis dans le cadre de la subsidiarité, c'est une voie.

RM : Et il ne sait pas contraignant.

PW : Il faut que les autres parlements le suivent. La Commission européenne garde toujours la possibilité de garder son avis.

RM : Mais c'est ça que je dis aussi quand je parlais du manque de moyens humains. Est-ce qu'on est prêt à embarquer autant de personnes à travailler sur un texte qui finalement, après, si derrière les autres parlements ne s'en saisissent pas, c'est ça aussi que je dis, est-ce qu'on a la capacité de pouvoir consacrer une personne à travailler sur un truc comme ça ?

PW : Ça dépend comment on comprend la subsidiarité. Si on dit que c'est un débat... de juriste sur quel est le niveau de pouvoir le plus à même de prendre une décision, encore aujourd'hui je n'arrive pas à comprendre à quoi va ressembler un tel débat d'ailleurs. Comment est-ce qu'on va justifier que pour l'étiquetage des produits bio, en fait il vaut mieux que ce soit européen et pas au niveau belge ? En matière juridique, on peut argumenter politiquement, mais argumenter juridiquement, j'ai quand même

des difficultés à imaginer le genre de discussion. Et d'ailleurs, j'en veux pour preuve que tout le monde est mal à l'aise avec ça. Si vous allez voir les documents soumis au contrôle de la subsidiarité, la Commission européenne doit justifier ce que le texte correspond. Si vous allez lire, j'essaie de l'ouvrir, mais la connexion wifi n'est pas idéale ici. Si vous allez lire les arguments, c'est hilarant. Parce qu'en fait, 9 fois sur 10, c'est une phrase du style : « La Commission européenne a procédé à l'examen du texte et a déterminé que le principe de subsidiarité était respecté ». Pas d'autre argument. Ah non, on ne voudrait pas mettre autre chose, parce qu'en fait, on ne sait pas exactement ce que c'est. Ce n'est pas la même chose pour tout le monde. Il vaut mieux éviter le débat là-dessus et dire que ça respecte le principe de subsidiarité et croiser les doigts pour que ça passe. Et en fait, c'est ce qui se passe. Mais quand on regarde les arguments, parce qu'à un moment donné, on a eu la volonté ici de s'intéresser à la subsidiarité au Parlement de l'Union, et je me suis dit, on va aller regarder comment la Commission argumente et on va faire des comptes à argumenter. Mais on ne sait pas répondre aux arguments de la Commission, ils n'y sont pas.

RM : À part dire, non, ce n'est pas respecté, pourquoi ?

PW : Mais évidemment qu'ils ne vont pas écrire l'inverse. Ils ne vont pas dire qu'en fait, on a fait une analyse, ça ne respecte pas le principe de subsidiarité. Forcément... Mais franchement, il faut aller les lire !

Donc, grâce au bulletin de suivi qui se trouve ici sur le site web, à chaque fois, nous, on essaie, enfin, on n'essaie pas, on le fait, on crée des liens cliquables qui permettent aux parlementaires d'aller directement voir le texte. Donc, si le résumé les a convaincus, ils cliquent dessus, ils y vont. Donc, vous verrez comment la grille d'analyse de la Commission européenne, puisqu'il y a d'autres choses, elle doit justifier aussi des consultations. Et en fait, quand on va là-dessus, il n'y a pas d'argument. Je ne pense pas en avoir jamais vu un seul.

RM : Ok.

PW : Voilà, je pense que le contrôle de subsidiarité, c'est un produit institutionnel qui partait d'une idée noble, mais qui s'est fracassé à la réalité, en tout cas pour ce qui concerne le Parlement de Wallonie. Je sais qu'il y a des parlements en Europe qui sont très actifs, qui produisent beaucoup de textes. C'est bien parce que, quelque part, tout ce qui correspond au principe de subsidiarité renforce et légitime l'action de l'Union. Donc, c'est important. Parce qu'à contrario, ici, je me mets dans une démarche d'opposition. Mais en fait, il faut faire des avis en matière de subsidiarité, ne serait-ce que pour l'inverse. Et c'est ce passage-là qui est difficilement compréhensible. C'est que, oui, dira un parlementaire, si vous faites un contrôle de subsidiarité, vous pourriez arriver à la conclusion que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Et là, vous bloquez le texte, vous ne voulez pas vous trouver dans cette situation. Mais à l'inverse, si l'analyse est positive, vous renforcez et vous légitimez l'action de l'Union. Il faut le faire. En fait, il faudrait que tout le monde le fasse, à fond.

RM : L'argument de dire oui, c'est vrai, de dire on est pro-européen, du coup, on n'a pas. Voilà, c'est ça. Il finit quand on creuse. Oui, mais ça, il faut pouvoir creuser profondément aussi dans la philosophie même de la solidarité pour le comprendre aussi.

PW : Globalement, les parlements travaillent sur des choses plus concrètes et plus directement intéressantes, je pense, pour le citoyen. Parce que c'est vrai que là, on est en train de faire des débats quand on fait ça. En fait, on est entre technocrates et on parle de choses très précises.

RM : Si je vais poser la question à l'Assemblée...

PW : Déjà, expliquer la répartition des compétences en Belgique, c'est déjà compliqué. Et puis expliquer qu'un parlement régional est complète à un parlement national, là, vous avez perdu tout le monde.

RM : Et partant de ça, il y a peu de parlementaires qui viennent vous trouver pour vous poser des questions là-dessus ?

PW : Il y a des questions, souvent au début de législature, pour voir comment ça fonctionne comprendre, comment ça fonctionne. Mais il y a peu d'activisme parlementaire par rapport à tout ça.

RM : Est-ce que vous avez déjà organisé des conférences, des colloques sur les relations entre le Parlement de Wallonie et le Parlement européen et les institutions européennes plus globalement une espèce de séance d'information peut-être, je ne sais pas, ça peut se faire en début de législature Merci.

PW : Donc, vu qu'on a la chance d'être un parlement national, on est associé aux activités de la diplomatie parlementaire avec le Parlement européen. Donc, chaque présidence tournante du Conseil de l'Union est assistée par une présidence parlementaire tournante du Conseil. Donc concrètement, ça veut dire quoi ? Que les parlements des États qui ont la présidence du Conseil de l'Union doivent organiser des activités interparlementaires. Permettre aux parlementaires de se socialiser entre eux, d'apprendre à se connaître, d'élaborer des positions communes par rapport aux dossiers. Vous voyez tout ça ? Donc ça dépend des priorités de la présidence. On a la présidence belge, on a organisé une conférence interparlementaire sur la l'intelligence artificielle. Ça a été un succès. Il y avait des parlementaires de tous les États. Un des députés a trouvé de se socialiser et de se socialiser aussi avec les parlementaires européens. Encore une fois, en Belgique, on n'est pas dans ce cas de figure. Les parlementaires européens sont dans le même parti que les parlementaires au niveau régional et fédéral. Ils se connaissent extrêmement bien. Bien sûr, ils peuvent se socialiser avec les autres. Mais encore une fois, en Belgique, c'est un peu spécial. Donc ça, c'est organisé...

RM : Mais hors des moments de présidence ? Parce que la présidence, c'est six mois, toutes les...

PW : Oui. Maintenant, toutes les présidences organisent de telles réunions.

RM : Vous y êtes conviés ?

PW : On est conviés. On est conviés par le Parlement fédéral.

RM : C'est ça, encore une fois. Donc.

PW : C'est toujours comme ça que ça fonctionne. Mais oui, les parlementaires participent.

Donc ça, c'est très intéressant. C'est quelque chose qui est complètement dans l'angle mort des rétroviseurs, mais qui est très utile. Donc il y a ça.

Alors pour moi, le principe de subsidiarité, il faut en revenir à des textes déclaratifs. Parce qu'en fait, c'est encore une fois le corps business des parlements. Donc le Parlement de Wallonie est aussi associé à des organismes interparlementaires comme le Conseil parlementaire interrégional, au niveau de la Grande Région. Donc c'est les deux Länders allemands, de Rhénanie-Palatinat et de la Sarthe, le Grand Est français, et le Grand-Duché de Luxembourg, plus la Wallonie et la communauté germanophone.

RM : C'est le CPI, c'est ça ?

PW : CPI, Conseil Parlement Interrégional. Et donc cet organisme adopte en séance plénière des recommandations qui sont adoptées. Donc ce sont des positions par rapport à des questions qui intéressent la Grande Région, qui sont déclaratives, et qui sont encore une fois transmis aux institutions européennes. Donc en fait, c'est encore une manifestation du principe de subsidiarité dans son acceptation active. C'est toujours la même chose. Et alors, on a aussi la Conférence des Assemblées Législatives des Régions d'Europe. Donc ça, c'est tous les parlements à pouvoir législatif qui se réunissent et qui adoptent des textes et qui sont communiqués aux institutions européennes.

Donc en fait, c'est vraiment ce mode de fonctionnement.

RM : Et ça, ça fonctionne bien ?

PW : Ça fonctionne pas mal. Je ne sais pas si on peut dire que ça fonctionne bien. Ça fonctionne pas mal. En tout cas, ça permet aux parlementaires de se socialiser entre eux, encore une fois, de voir quelles sont les situations dans les différentes régions. C'est surtout ça l'intérêt. C'est d'ouvrir les frontières. Puisque enfermer... maintenant, je plaide pour ma chapelle, mais enfermer les parlementaires dans Namur... C'est compliqué.

RM : Peu perceptible, l'Europe à Namur. Oui.

PW : Non, non, l'Europe est plus perceptible quand ils sortent de Namur.

RM : Oui, c'est ça.

PW : Donc, voilà, je pense que c'est très important, tout ça. Et le rôle des parlementaires, c'est de faire des positions. C'est de dire qu'on se positionne politiquement par rapport à quelque chose. Et donc tous ces organismes interparlementaires, c'est ça leur raison d'être, c'est qu'ils doivent adresser des questions à la Commission qui doit y répondre. Tout ça c'est de la transparence, et on peut plus directement s'intéresser au quotidien des gens. Là par contre, dans le cadre du dialogue politique, il y a vraiment un intérêt pour les parlementaires et leur électorat et la transparence du fonctionnement de l'Union.

RM : Parce que c'est plus politique, quoi.

PW : C'est plus politique. Si on fait une résolution qui dirait à la Commission européenne que l'on s'inquiète de vos règles d'étiquetage parce qu'en fait, ça met une pression incroyable sur les petits producteurs la Commission va répondre ben non, parce qu'en fait, on propose une grille standardisée, machin, je n'en sais rien, avec ça et ça comme contrat, donc pour l'APM, c'est facile. Tout le monde est gagnant. Parce que... le parlementaire a fait remonter au niveau européen les inquiétudes, je dis de son électorat mais je ne dis pas ça au sens négatif du terme.

RM : Non, le terrain.

PW : La Commission européenne joue sur la question de la transparence en répondant à la question, et le parlementaire peut aller répondre à son électorat. Et la question, la Commission a vu qu'en fait, il faut penser à ça aussi. Donc ça force la Commission à élaborer les meilleures politiques possibles. Donc je trouve que dans ce mode de fonctionnement-là, avec la subsidiarité active, il y a vraiment de la plus-value pour tout le monde, J'en suis vraiment intimement convaincu.

RM : La clé, c'est la politisation du mécanisme plutôt que son enfermement juridique. Si je peux résumer ça, c'est ouvrir le débat politique plutôt que motiver de manière juridique ?

PW : C'est ça. Ne faisons pas de la technocratie administrative, faisons de la politique. C'est pour ça que les parlementaires sont des parlementaires. Et c'est pour ça que le Parlement est le Parlement. C'est parce que tout le monde doit faire de la politique. Et ce n'est pas au niveau des parlements isolés qu'il y aura une force de frappe. Même de manière générale, enfin sauf à bloquer un traité international de commerce, mais sinon, pour le reste, finalement, c'est comme ça que les parlements ont de l'affluence, c'est en adoptant des textes, c'est leur core business, c'est ça qu'ils doivent faire au quotidien. Donc il faut faire fonctionner la subsidiarité pour le faire rentrer dans ce moule politique.

Donc, je pense que les parlements ont un rôle à jouer, il faut utiliser ce mécanisme.

RM : Ok, j'avais une autre petite question par rapport à ça, mais votre relation, c'est très vite, avec le Comité des régions ?

PW : Alors ça s'est, donc le président du Parlement, ça prend, je vais essayer de répondre à cette question. Donc le Comité des régions organise des conférences, des sommets, des événements en fait, qui ont pour vocation de sensibiliser au rôle des régions dans le processus décisionnel européen. Donc évidemment, nous, on est toujours intéressés à ces événements, à ces sommets. Maintenant, au niveau des relations institutionnelles directes, ce n'est pas vraiment formalisé. On suit attentivement ce qu'ils font et on s'intègre dans ce qu'ils font.

RM : Mais ce n'est pas votre voie prioritaire ?

PW : Non, non. Par exemple, le Comité des régions organise régulièrement une conférence sur la subsidiarité qui pousse à mort vers une acception active de la subsidiarité. En fait, le Comité des régions a été associé à la task force Juncker. Évidemment, ils ont beaucoup poussé pour que ce soit la lecture de la subsidiarité qui soit prise en compte. Donc nous, évidemment, c'est une ressource. C'est très utile puisqu'il... c'est eux qui ont l'expertise, ils ont des bons moyens.

Donc pour tout ce qui est établissement des grilles, homogénéisation des processus, tout ça, c'est très utile. Les sommets sur la subsidiarité, ça permet de demander avec un poids qui est celui du Comité des régions auprès des institutions européennes, allez vers ça, faites attention à ça, tenez compte de l'avis des régions, consultez-les. C'est eux qui mettent en œuvre 70% de la politique européenne. Avec leur concours, vous y arriverez mieux.

RM : Donc c'est une voie que vous priorisez ?

PW : Je ne sais pas si on la priorise mais en tout cas, on l'utilise. Maintenant, par exemple, encore une fois...

RM : Parce que je veux dire dans le comité des régions, il y a des représentants de la municipalité, il y a vraiment...

PW : Le président du Parlement, Willy Borsu, est membre du Comité des régions.

RM : C'était ça un peu ma question, de me dire, un président du Parlement de Wallonie, avec les compétences et le poids qu'il a, noyé au milieu de 350 personnes...

PW : Encore une fois, c'est le... Le Parlement de Wallonie a beaucoup, beaucoup de poids.

RM : C'est ça, mais qu'est-ce qu'il irait faire là, avec des présidents de municipalités qui ont moins de poids ?

PW : Il faut vraiment sortir de l'idée que les parlements ont du poids. Les parlements n'ont pas du poids. Les gouvernements ont du poids et agissent avec l'aval du parlement. Mais en tant que tel, les parlements, mais ça c'est presque une vérité générale, on ne connaît pas beaucoup de parlements qui ont du pouvoir. En tout cas, des parlements dans la tradition européenne. Parce que si vous regardez les parlements canadiens et autres, là, les députés ont quasiment un rôle exécutif. Donc voilà. Mais ici, les parlements n'ont pas un pouvoir. Évidemment, ils ont le pouvoir de voter des décrets. C'est quand même un pouvoir très intéressant. Mais quand vous regardez, ce n'est pas surtout des propositions de décrets qui sont votées, c'est surtout des projets.

Donc en fait, le pouvoir, c'est quasiment un fait, le pouvoir est aux mains du gouvernement. Les parlements n'ont pas de pouvoir. Ils n'ont pas plus de pouvoir en tant que tel en Belgique qu'au sein du Comité des régions. Si on met de côté le côté vote des décrets, bien sûr. Mais c'est toujours un rôle qui est de communication et de transparence par rapport au fonctionnement démocratique. Et ce rôle ne doit pas être mis de côté. Je pense que ce rôle, si aujourd'hui c'est aussi compliqué... le fonctionnement de la politique, c'est notamment parce qu'il n'y a pas un activisme assez fort des parlements en tant qu'institution sur leur rôle dans la démocratie. J'en suis vraiment intimement convaincu. Les parlements n'en font pas assez pour communiquer. Maintenant, il y a beaucoup de choses dont on pourrait parler. Mais tout ce qui est pétition, commission consultative intégrante des citoyens, directement, panel citoyen, tout ça... Il faut le faire, mais à contrario, il faut que les citoyens aussi.

RM : S'ils restent et soient demandeurs. Il faut que les politiques soient demandeurs aussi.

PW : Je pense que les politiques sont très demandeurs. Ce sont peut-être les plus demandeurs. Ce sont peut-être les plus demandeurs. Je pense qu'eux ont bien compris l'intérêt de ça, mais les citoyens doivent être demandeurs. Les citoyens doivent s'y intéresser, doivent s'y appliquer. On est plutôt dans une démarche... ou dès que ça concerne la politique, ou dès que ça vient des politiques, il y a une forme de rejet.

RM : De méfiance, oui.

PW : De méfiance. Je ne suis pas certain que ces outils soient utilisés au maximum par les citoyens. Et la subsidiarité n'est qu'une facette de ça. Je pense que l'intérêt de la subsidiarité, c'est de donner la possibilité de communiquer.

RM : C'est ça, et je trouvais intéressant ce que vous disiez, et puis pour en finir, je ne vais pas vous monopoliser tout votre temps, mais... de dire aussi, voilà, au nouveau européen, ça peut faire peur. Et la subsidiarité peut finalement être un outil aussi de démystification des institutions européennes et dire, voilà, finalement, ça peut être très concret aussi. Regardez, cette décision a été prise proche du citoyen parce que, voilà, parce que via nos parlements, on a émis des avis, etc., il y a le dialogue politique, des avis plus politiques plutôt que technico-juridiques, et de rapprocher finalement ce qu'est l'essence de la subsidiarité aux ordres philosophiques du terme.

PW : Ça donne la possibilité, oui c'est vrai, la subsidiarité, le but c'est de donner accès aux citoyens sur le niveau de pouvoir européen, et une subsidiarité active est pleinement là-dedans. Si un citoyen est inquiet par rapport à une thématique qui le concerne, il peut dire à son député de sa circonscription, interroger un peu les institutions européennes par rapport à ça. Moi ce que je trouve formidable... c'est que la Commission s'est engagée à toujours répondre. C'est ça, toujours répondre. La Commission répond toujours. Donc, c'est ça qui est, en fait, le...

RM : Il y a une main tendue d'un côté.

PW : Finalement. Oui, je ne pense pas avoir jamais vu la Commission ne pas donner suite. Et pas avec six mois de délai, ils répondent rapidement. On invite un intervenant de la Commission, en commission chargée de gestion européenne, c'est arrivé des dizaines de fois, on voudrait avoir le point de vue de la Commission par rapport à une thématique précise, on formule une invitation, on a toujours quelqu'un. On a toujours quelqu'un. Ils sont dans une démarche proactive qui doit quand même être saluée. Je trouve que ça ne va pas de soi. Donc, il faut quand même le saluer.

RM : Ok merci, je vais couper ici.

12.2.6. Entretien avec le Parlement de la Région Bruxelles-Capitale

Contexte :

L'entretien se déroule le jeudi 5 décembre 2024 en visio-conférence. La discussion dure environ 35 minutes.

Présentation de l'interlocuteur :

L'interlocuteur (anonymisé PB) est un fonctionnaire du Parlement de la Région Bruxelles-Capitale qui s'occupe depuis 2013 des affaires européennes, en particulier des dossiers relevant du contrôle du principe de subsidiarité.

Retranscription :

RM : Je vais ici commencer l'enregistrement. Est-ce que je peux vous demander, dans un premier temps, de vous présenter, même si ça sera anonymisé, mais plus généralement savoir quel est votre rôle finalement au sein du Parlement bruxellois ?

PB : Ok, très bien. Donc, si je comprends bien, quand vous parlez de région, vous voulez dire par là les parlements ?

RM : Les parlements, les assemblées législatives régionales européennes.

PB : Voilà, ok, très bien.

RM : Et communautaire.

PB : Je suis fonctionnaire parlementaire depuis 2012 et j'ai été engagé notamment, enfin principalement pour cette raison-là, le contrôle du principe de subsidiarité qui venait d'être introduit par le traité de Lisbonne et qui commençait à être exécuté dans de plus en plus de parlements nationaux avec cette particularité que vous connaissez puisque vous travaillez dessus, la déclaration numéro 51 pour la Belgique avec la participation de ces parlements régionaux et communautaires au système parlementaire belge pour le contrôle du principe de... subsidiarité.

Alors j'ai été engagé pour d'autres tâches accessoires comme la gestion des activités du parlement bruxellois au sein de la CALRE, vous en avez déjà entendu parler.

RM : Oui, le comité des assemblées législatives régionales européennes, quelque chose comme ça non ?

PB : Exactement, mais également pour ce qui est de notre participation, en tout cas la participation d'un parlementaire bruxellois à l'assemblée interparlementaire Bénélux également. Et pour également gérer nos activités au sein d'une instance qui n'existe plus aujourd'hui, mais qui avait été active jusqu'en 2013, donc la conférence des présidents de parlements de régions capitales de l'Union européenne, donc en gros Berlin, Vienne, Bruxelles, Madrid. et le Latium, réseau qui n'est plus actif aujourd'hui.

Et donc, la première chose qui m'a été demandée d'effectuer quand je suis arrivé, c'est de mettre en place une procédure interne au sein du Parlement, mais aussi de renseigner les parlementaires sur tous les actes législatifs européens sur lesquels ils pourraient intervenir.

Mon travail a été de proposer un nouvel article qui est repris dans notre règlement et qui décrit la procédure de contrôle du principe de subsidiarité au sein du Parlement bruxellois et de collecter les actes législatifs européens qui concernaient les compétences régionales bruxelloises. C'est un travail qui a été effectué pendant un certain nombre d'années. Je ne pourrais pas vous dire ça comme ça précisément, mais si vous voulez, je pourrais vous le préciser par écrit.

En réalité, avec ma hiérarchie, on est vite arrivé à la conclusion que ce travail est assez éreintant.

On l'a dit, puisqu'il faut examiner toutes les publications européennes pour voir si elles relèvent ou pas de la législation des compétences bruxelloises. Mais en fait, ce travail est un petit peu rien, parce que ça n'a jamais suscité la moindre réaction de la part des députés bruxellois. Les députés bruxellois ne se sont jamais intéressés au dossier européen sous l'angle de la subsidiarité.

Et donc en 2019, j'ai arrêté de faire ce travail avec l'accord de ma hiérarchie, parce qu'on avait une procédure qui était en place depuis 2013. Voilà, travailler pour travailler, oui, mais travailler pour rien, il faut aussi pouvoir utiliser les données publiques à bon escient.

La réflexion commune que j'ai eue avec ma hiérarchie fut la suivante, c'est que si à un moment donné, un parlementaire s'emparait d'un dossier européen important, et voulait absolument effectuer un contrôle du principe de subsidiarité, on serait disponible pour accompagner administrativement ce contrôle. On organiserait évidemment un débat au sein du gouvernement bruxellois dans la commission permanente concernée. On ferait en sorte que cet avis soit envoyé aux autres assemblées régionales et à la Commission européenne, mais qu'en attendant, ça ne servait à rien, tous les 15 jours, de faire un recensement de toutes ces dispositions européennes, si jusqu'à présent, ça n'avait suscité aucune réaction.

Et entre 2019 et 2024, on n'avait eu aucun parlementaire qui n'a pris l'initiative de venir nous demander... de mettre tel acte législatif européen à l'ordre du jour d'une quelconque commission pour contrôler le respect du principe de subsidiarité. Voilà, vous aviez un petit peu de temps, c'est un peu simple, ce que vous m'aviez indiqué, et si pas...

RM : Mais voilà, moi, ça fait quelques temps que je travaille là-dessus, j'ai les chiffres disponibles, oui, je vous avoue que vous n'êtes pas effectivement que vous n'êtes peut-être pas le seul à faire ce constat-là.

J'aurais simplement voulu savoir, parce que c'est aussi parfois le cas dans d'autres assemblées, qui est-ce qui vous a demandé de formuler une procédure interne ? Est-ce qu'on vous a demandé de formuler en 2013 une procédure interne d'analyse de la subsidiarité ? Ou c'est vous-même qui vous êtes saisi en disant, maintenant que l'outil est disponible, le mécanisme d'alerte précoce, etc., il nous faut une procédure interne dans le règlement d'ordre intérieur pour pouvoir mettre en place cet outil ? Ou alors, est-ce que c'est venu d'au-dessus ?

PB : Alors, la formalisation d'une procédure interne était une initiative et une demande de la présidente du Parlement bruxellois de l'époque, Madame Françoise Dupuis. Mais Madame Françoise Dupuis avait été alertée de la nouvelle procédure de l'existence... cet article 51 par les services.

Il faut savoir qu'à l'époque de l'introduction du traité de Lisbonne, il y a eu énormément de débats sur ce que le principe de subsidiarité allait signifier pour les parlements nationaux. Tous ces débats sont arrivés jusqu'aux oreilles de ma hiérarchie, qui en a informé la présidente et qui a demandé que la procédure soit formalisée en interne et qu'on engage un temps plein pour s'occuper de cela. Ça, c'était vraiment les ambitions de l'époque, de penser que ça aurait un temps plein. Donc oui, c'est une initiative politique en premier lieu.

RM : Ok. Pour en revenir justement, vous avez constaté et cessé les activités de cette surveillance systématique, je vais dire en 2019. À savoir, vous receviez les textes du Sénat, c'est ça ? Les textes sont transmis des institutions européennes par le Sénat, qui ne trie pas, lui, en fonction des compétences.

PB : C'est automatique, je n'ai même pas envie de dire qu'il y ait une transmission quelconque. Au moment où les documents sont envoyés sur la boîte email du Sénat, elles arrivent sur ma boîte email à l'instant même. Elles arrivent toujours, sauf qu'il n'y a plus de recensement de ma part des actes législatifs européens qui pourraient concerner le Parlement bruxellois.

RM : Et vous recevez tous les actes ? Oui. Donc il n'y a pas de tri de compétences ?

PB : Il n'y a pas de tri de compétences effectuées de la part du Sénat.

RM : Ok. Et donc, vous avez constaté, si je comprends bien, en 2019 qu'il n'y avait vraiment pas grand monde qui s'en souciait. Oui, et comme vous me le dites après, ça ne s'est pas amélioré la législature d'après. Selon vous, qu'est-ce qui pourrait finalement expliquer que personne ne s'en soucie, alors que ça a fait beaucoup de débats, quand on voit, comme vous l'aviez dit au moment de son introduction, en tout cas au niveau européen et au niveau des parlements nationaux, et puis tout d'un coup, personne ne s'en soucie en fait ?

PB : Alors moi, j'ai... facteurs d'explication, qui ne sont pas des facteurs d'explication que j'ai explorés comme quelqu'un le ferait dans le cadre d'une recherche universitaire. Mais mon premier facteur d'explication, c'est l'énorme confiance qu'ont nos responsables politiques et les députés au premier plan, l'énorme confiance qu'ils vouent aux institutions européennes. Ça s'explique par plusieurs raisons. D'abord, la Belgique est un des pays fondateurs de l'Union européenne. Les institutions européennes sont présentes à Bruxelles. Dans le milieu politique, vous avez parfois... des députés, des ministres qui viennent, qui ont eux-mêmes travaillé dans les institutions européennes précédemment. Pensez par exemple à Sophie Wilmès, pensez au tout nouveau ministre des Affaires étrangères qui vient d'être élu à la place d'Hadja Lahbib, qui vient lui aussi, qui a aussi travaillé pendant plusieurs années de sa carrière dans des administrations européennes. Pensez aussi à tous ces députés qui ont eu une vie avant d'être élus et qui ont parfois été collaborateurs parlementaires de députés européens. Et donc, vous n'avez pas de barrière en Belgique entre le niveau communal, le niveau régional, le niveau fédéral et le niveau européen. Les hommes et les femmes politiques qui font toute leur carrière politique en passant d'un échange de pouvoir à l'autre.

Ce que j'ai pu observer dans d'autres pays, par exemple en Allemagne, vous avez des parlementaires régionaux, de Bavière par exemple, qui vont faire toute leur carrière au niveau de la Bavière et qui vont défendre les intérêts de la Bavière, quelle que soit la couleur politique du gouvernement central ou de la

Commission européenne. Et qui vont, par exemple, vous pouvez imaginer un député CDU régional qui va s'opposer à un ministre fédéral allemand CDU. Parce que c'est leur région, c'est leur intérêt régional qu'il vont avant tout défendre contre les autres nouveaux pouvoirs.

C'est un réflexe politique qui n'existe absolument pas en Belgique. Vous avez quelqu'un qui fait cinq ans au fédéral, qui part, disons, au régional, qui devient ministre fédéral, et qui va, imaginons, terminer sa carrière au Parlement européen. Ça, c'est lié... Ça, c'est lié à la culture politique belge.

C'est lié au fait que nous soyons aussi un petit pays. Tout le monde se connaît en fait. Le parlementaire européen connaît les parlementaires régionaux, qui connaissent les parlementaires fédéraux. Ils se retrouvent tous, quel que soit leur niveau de pouvoir, ils se retrouvent tous le lundi matin en bureau de partis politiques. Et donc, vous n'avez pas cette culture de négligence vis-à-vis des autres niveaux de pouvoir. Au moment où ce sont vos alliés politiques qui sont au niveau européen, au niveau fédéral, au niveau régional, au niveau communal, il n'y a pas de méfiance entre les différents niveaux de pouvoir. Il y a des méfiances entre régions, par exemple, la région flamande, la région bruxelloise, la région wallonne. Mais des parlementaires régionaux flamands qui s'insurgeraient contre une décision du fédéral mise par des membres de leur parti, ça, ça n'existe pas en Belgique.

Donc, vous avez la taille de la Belgique, la culture politique interne à la Belgique et la manière dont la participation fonctionne avec des responsables politiques qui passent d'un niveau de pouvoir à l'autre. Voilà, ça c'est mon facteur d'explication principale.

Plus une confiance, une confiance aussi passée par l'opinion publique, de nos responsables politiques envers les institutions européennes. À partir du moment où la politique provient des institutions européennes, le plus souvent, il y a une confiance. Il y a très peu d'opposition en Belgique sur la politique de l'Union européenne. On parle beaucoup de Mercosur en France pour l'instant, on n'en parle absolument pas en Belgique. C'est très rare que la Belgique vote « contre » au sein du Conseil de l'Union européenne, au Conseil des ministres, c'est extrêmement rare qu'il y ait des votes négatifs de la part de la Belgique.

RM : Ok, ok, oui effectivement, ça c'est dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, et donc du mécanisme qui a été formalisé dans le traité de Lisbonne. Est-ce que, mis à part cela, dans le cadre par exemple du dialogue... politique plus ouvert, qui ne concerne pas spécialement le principe de subsidiarité. Est-ce que vous y participez aussi ? Ou même de ce côté-là, il y a un désintérêt ? Est-ce qu'il y a un échange finalement direct entre la région bruxelloise et la Commission européenne, dans le cadre simplement d'un dialogue et d'un envoi d'avis à la Commission pour toute une série de textes ?

PB : Alors, vous avez des propositions de résolution qui sont adoptées par le parlement bruxellois, de temps en temps. Je n'ai pas le recensement complet du nombre de propositions de résolution concernées, mais de temps en temps vous avez une proposition de résolution qui s'adresse aussi aux institutions européennes. Et dans ce cas-là, un courrier est effectivement envoyé à la Commission européenne avec la résolution. Voilà. En dehors, ça c'est l'aspect un peu plus formel.

Avec la Commission européenne, nous avons aussi des contacts parfois un peu plus informels. Il est arrivé à plusieurs reprises que des commissaires européens viennent directement au Parlement bruxellois. Ce qui est inhabituel, en principe, les interlocuteurs de la Commission européenne, ce sont les États membres, les régions. Le fait de venir au Parlement bruxellois, ce n'était pas une réussite politique et administrative, parce que ça n'était pas gagné d'avance. Et on a eu, par exemple, lors de la dernière législature, il n'y a pas eu beaucoup de... Oui, lors de la dernière législature, il y a eu un bon, vous direz, c'était plus facile de le faire venir, mais M. Didier Reynders est venu au Parlement bruxellois,

dans le cadre du mandat de président de la galerie exercé par M. Rachid Madrane. Et lors de la dernière législature, nous avons eu la commissaire européenne en transport, nous avons eu la commissaire européenne en commerce, et nous avons même eu, même si ce n'est pas la commission. Ah oui, nous avons aussi le commissaire qui est responsable, donc c'était Johannes Hahn lors de la législature, il était déjà venu lors de la législature précédente, il est resté en poste pendant 10 ans, donc responsable de tout ce qui est implantation de la Commission européenne à Bruxelles. Quelqu'un qui est en permanence en dialogue avec les institutions bruxelloises et qui est venu au Parlement bruxellois à quelques reprises.

RM : Ok, pour discuter de sujets divers et variés, pas spécialement de la subsidiarité, voire pas du tout ?

PB : Non, non, jamais pour discuter de subsidiarité, mais pour discuter d'autres sujets. La commissaire européenne aux transports est venue parler de ces réseaux européens. La commissaire au commerce, c'était dans le cadre du dossier du CETA. Et Monsieur Hahn, de la présence des institutions européennes à Bruxelles et de tous les problèmes d'urbanisme, de mobilité, d'accueil des fonctionnaires européens dans les communes, toutes ces questions-là.

RM : Donc si je comprends bien, le contrôle du principe de subsidiarité et selon des raisons que vous expliquez, en tout cas que vous avancez, n'est pas vraiment effectuée au niveau de la région bruxelloise. Est-ce que selon vous, c'est un problème ? Est-ce que selon vous, c'est un problème, ce problème de ne pas saisir de ce mécanisme-là, de ne pas le faire ? C'est un problème ou est-ce que ce problème, finalement, va y passer par des discussions, comme vous l'avez dit, entre parties en interne ? Et donc, que c'est... Le problème qui pourrait se poser du non-contrôle de la subsidiarité, finalement, on le reporte par exemple au ministre de notre parti qui siège au Conseil des ministres ou par d'autres points ?

PB : À partir du moment où les députés ne s'y intéressent pas, c'est que, en tout cas sur le plan politique, il n'y a aucun problème. Par définition, ils ne s'y intéressent pas, donc ils ne contrôlent pas. Donc un sujet sur lequel vous ne vous penchez pas ne devient jamais un problème. Et si on ne se penche pas dessus, c'est parce qu'à l'heure d'aujourd'hui, ce n'est pas un problème non plus.

Et comme je pense que vous avez compris correctement ce qui se passe sans doute au sein des partis politiques, je ne suis pas dans le secret, mais effectivement, quand il y a des dossiers européens qui suscitent d'intérêt au niveau politique régionale ou politique fédérale, C'est avant tout un dialogue direct qui se forme entre les membres d'un même parti.

RM : Mais quand je parle de problème de ça, pardon de vous couper, mais c'est plutôt dans le sens, je voudrais, technique, vous en tant que technicien, vous qui voyez vraiment ce que c'est la subsidiarité, parce qu'au-delà de ça, il faut aussi que les parlementaires comprennent ce que c'est, le principe de subsidiarité. Tout le monde n'est pas juriste, tout le monde n'a pas des sensibilités énormes envers tous les principes européens. Est-ce que pour vous, ce principe-là doit mieux être compris, parce qu'il y a un intérêt derrière pour la région bruxelloise ?

PB : Certainement. Alors, certainement, il y a un manque de compréhension de la part des responsables politiques de ce qu'est le respect du principe de solidarité. Il y a un manque de compréhension du fonctionnement des institutions européennes dans leur ensemble. Parfois, je constate qu'il y a des confusions entre le Conseil de l'Europe, le Conseil européen, le Conseil des ministres de l'Union européenne, la Commission européenne, le Parlement européen, qui n'a pas exactement, à ce moment-là, que l'on puisse dire, les mêmes compétences qu'un Parlement national. Je ne suis même pas sûr que

la plupart des députés savent que le Parlement européen n'a pas de droit à d'initiatives législatives. Il y a un manque de culture politique européenne, ça c'est clair et évident.

RM : Ok, et est-ce que selon vous c'est une menace ? Pardon ? Est-ce que selon vous justement le fait de ne pas comprendre ce que c'est la subsidiarité ? Et du coup, de ne pas la contrôler, ou... Parce que oui, de ne pas la contrôler, peut-être même que s'ils en parlent en interne dans leur parti, je ne sais pas, je fais des suppositions, mais ce ne serait peut-être pas spécialement pour discuter de cela. Est-ce que, selon vous, ne pas saisir de ce mécanisme, c'est une opportunité manquée, finalement, de la région bruxelloise ?

PB : Non, absolument pas, parce que le jour où vous aurez un dossier politique qui suscite de la contestation ou un débat au niveau de n'importe quelle entité belge, vous aurez au sein de n'importe quel parti quelqu'un de suffisamment avisé pour dire voilà, on va utiliser le principe de contrôle de la subsidiarité pour se pencher sur ce sujet. Et tous les autres membres, tous les autres responsables politiques se rangeront derrière lui comme un seul homme.

Il suffit de penser à la manière dont le CETA... a été traité il y a quelques années. Vous savez, je ne pense pas que la plupart des responsables politiques étaient conscients de l'existence de compétences mixtes entre l'Union européenne, le Parlement fédéral et les régions belges ensemble. Et pourtant, il a suffi de quelques... quelques fers de lances pour dire mais attention la région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale doivent exprimer leur accord pour que le traité... C'est à ce niveau européen et à la suite des débats il y a eu quand même été bloqué.

Si demain vous avez un autre sujet qui suscite autant de remous que celui du CETA, il y aura suffisamment de responsables politiques pour sonner le tocsin au sein de leur parti.

Donc pour moi, ce n'est pas une opportunité manquée. Pour moi, c'est juste une manière pour les responsables politiques belges d'effectuer un contrôle sur ce qui se passe au niveau européen. Mais ils ne vont pas le faire via la procédure de contrôle du principe de subsidiarité. Ils ne vont pas le faire via le parlement régional ou leur parlement fédéral, ils vont le faire via leur parti et les instructions qu'ils auront reçues dans eux.

RM : Donc finalement, si on peut dire, et si je comprends bien, ce n'est pas spécialement un mécanisme qui est adapté au système de fonctionnement, en tout cas en Belgique, au système de fonctionnement fédéral ?

PB : Un système politique belge qui... Vous faites des études de Sciences Po, c'est ça ?

RM : C'est ça.

PB : Vous êtes juriste ?

RM : Non, je vais être politologue, oui.

PB : Oui, bien écoutez, c'est un système effectivement qui ne convient pas à la Belgique et comme vous faites des études de Sciences Po, vous aurez, je veux dire... Une des caractéristiques principales de la Belgique et ça ne va pas en s'améliorant, ça va en diminuant, c'est le poids énorme, prépondérant des partis politiques sur le fonctionnement des institutions belges.

Évidemment, plus on cherche sur le sujet, plus on comprend à quel point le centre du jeu politique en Belgique, ce sont les partis. Et ça vaut aussi pour les dossiers européens.

RM : Pour en revenir un peu plus largement, est-ce que vous avez, et pour un peu dépasser le cadre aussi du contrôle de la subsidiarité, est-ce que vous avez de temps à autre des échanges avec vos homologues sur des résolutions européennes qui arrivent ? Je sais qu'il y a un accord de coopération mais je veux dire est-ce que vous avez eu des échanges avec voilà vos homologues flamands et autres concernant certains textes européens ? Une espèce de coordination là-dessus où chacun finalement agit un petit peu nous avons l'habitude ?

PB : Trois par an, entre responsables...

RM : Pardon, ça a coupé (*coupure du son.*)

PB : Nous avons l'habitude de nous réunir une fois par an, pour un petit peu discuter de tous les dossiers européens qui intéressaient les députés dans les différents parlements, mais nous en arrivions souvent à la conclusion, c'est que les députés des différents parlements étaient un petit peu intéressés aux questions de... de subsidiarité. On a perdu cette habitude avec le Covid de se réunir une fois par an. On s'est quand même vu deux fois depuis 2021.

Et puis j'ai beaucoup vu mes homologues, j'ai énormément eu de contacts avec eux dans le cadre de nos activités déployées pour... la dimension parlementaire de la présidence par la Belgique du Conseil de l'Union Européenne. Là, nous, on a joué notre rôle, même en tant que parlements régionaux, pour organiser des conférences interparlementaires entre parlements nationaux des 27 États membres de l'Union Européenne et des pays membres à l'Union européenne.

Donc, on s'est principalement, ces derniers temps, concentrés là-dessus. Et puis là, avec la nouvelle législature, on n'a pas encore eu l'occasion de se replonger dans un petit bilan ou dans une réunion qui pourrait permettre de faire le point sur le sujet. Mais il y a des échanges.

RM : Donc voilà vous parliez de la présidence tournante mais est-ce qu'il y a eu, au moment de la formalisation du contrôle du principe de subsidiarité, de l'information par rapport à cela auprès des députés pour leur expliquer un petit peu ?

PB : Il y a eu une communication officielle sur l'existence de cette nouvelle procédure. Il y a eu aussi, c'était avant qu'on arrive au Parlement bruxellois, mais il y avait déjà eu un test de subsidiarité effectué sur un texte législatif qui concernait les compteurs intelligents. Les députés avaient été sensibilisés à cette possibilité qu'ils avaient de... de contrôler des actes législatifs européens sous l'angle de la subsidiarité. Et il y a eu, en 2014 comme en 2019, à chaque début de législature, nous organisons une séance d'information assez large à la destination des députés. Et moi, je suis intervenu pendant cette séance d'information pour expliquer en détail ce qu'est le principe de subsidiarité et les possibilités qui étaient offertes aux différents députés de se pencher sur les actes législatifs et de les soumettre à un test de subsidiarité. Ok.

RM : Donc il y a eu de la formation là-dessus aussi.

PB : Vous savez, c'est repris dans notre vademécum, c'est aussi repris dans notre règlement, et donc les députés qui s'intéressent vraiment à tout ce qui est... Ils ont la possibilité de faire, qui ont lu le règlement, qui leur lisent le règlement, qui sont allés voir ce qu'il y avait dans le vademécum. Eux sont au courant, voilà.

RM : Ok, ok. Mais c'est gentil, finalement. Moi, je sais un petit peu ce que je voulais savoir, avoir votre point de vue de fonctionnaire là-dessus, voir comment la surveillance s'effectue ou ne s'effectuent pas, et les raisons là-dessus. Je ne vais pas vous mobiliser beaucoup plus de temps que ça. Est-ce que vous voulez peut-être ajouter quelque chose ? Tout a été dit par rapport à ça, est-ce qu'il y a quelque chose d'autre à ajouter peut-être ?

PB : En conclusion, ce que je pourrais vous dire, c'est que d'abord, la Belgique n'est pas le seul pays de l'Union européenne où finalement le principe de subsidiarité est très peu examiné. C'est à constater via IPEX, que les cartons jaunes qui sont exprimés par la Commission européenne sont assez rares. Je pense que la Commission européenne fait son travail intelligemment et que toutes les consultations qu'elle organise pour rédiger des actes législatifs permettent déjà de débroussailler une grande partie des... problèmes de répartition de compétences, de déterminer quel niveau de pouvoir doit intervenir. Voilà, tout ça est déjà bien travaillé par la Commission européenne en amont.

Alors, moi, ce que je constate aussi, après toutes mes années d'expérience, oui, puisqu'après, il faut s'assurer, j'ai fini par m'occuper d'autre chose que des décisions européennes. Mais le peu de temps que ça nous prenait, ce que j'ai pu constater, c'est que le principe de subsidiarité, à mes yeux, est une notion politique. C'est une notion politique. Qui doit faire quoi ? À quel moment ? En fonction du niveau de pouvoir le plus pertinent pour intervenir. En fait, la réponse à cette question peut évoluer dans le temps, selon les circonstances économiques, sociales, politiques. On a, avec l'exemple du Covid-19, on a décidé que l'Union européenne pouvait directement s'endetter sur les marchés, chose qui était... inimaginable il y a quelques années. Le principe qui valait alors était que c'étaient les États membres qui pouvaient emprunter sur les marchés.

C'est une notion politique à mes yeux qui fluctue en fonction de toutes ces circonstances et on a voulu en faire une notion juridique comme si ces considérations politiques étaient susceptible d'être l'objet d'un traité, d'être coulées... Et bien voilà moi, pour moi si ça ne fonctionne pas c'est à cause de cela.

Ce qui est considéré comme étant aujourd'hui comme relevant exclusivement des États membres, en fonction de telles crises que nous aurons demain, eh bien, il paraîtra évident à tout le monde que non, c'est mieux que ce soit les institutions européennes qui s'en occupent. Voilà, on constatait avec... la crise financière de 2008, on l'a constaté avec la crise du Covid-19, on l'a constaté avec la crise énergétique suite à l'invasion de l'Ukraine par la fédération de Russie.

Nous sommes dans un monde très changeant, nous allons avoir certainement encore des crises à affronter dans les prochaines années et dans les prochaines décennies. Et les institutions européennes seront appelées à répondre à ces crises avec des moyens. Voilà, pour moi c'est la conclusion que je pourrais vous faire, c'est qu'il ne faut pas... Il faut laisser aux politiques ce qui appartient aux politiques et ne pas toujours... mettre du droit et des traités.

RM : Ok, je vous remercie pour cette conclusion. Je vous remercie d'avoir pris le temps aussi de répondre à mes questions. Votre interview sera précieuse pour mon travail de recherche. Et donc, je vous invite à remplir le petit formulaire que je vous avais envoyé, à me le renvoyer signé, mais le temps ne presse pas non plus. Et puis... Et puis donc voilà, l'enregistrement sera détruit d'ici 15 jours et j'anonymise tout ça.