**Préface**

Le principe de subsidiarité, depuis qu’il a fait son entrée dans le droit constitutionnel de l’Union, suite au traité de Maastricht de 1992, a déjà fait l’objet d’études aussi nombreuses que savantes. En admettant que selon une définition sommaire l’idée de subsidiarité vise à déterminer, entre l’Union européenne et ses Etats membres et dans les seules domaines de compétences partagées, le niveau d’intervention le plus pertinent, ce principe du droit de l’Union exige ainsi que les décisions soient prises au niveau le plus proche des citoyens.

Un tel principe ne peut naturellement déployer son entière effectivité que lorsqu’il y a des procédures efficaces permettant de contrôler si les critères de la subsidiarité aient été préalablement considérés par toutes les institutions impliquées dans la procédure législative européenne et que la nécessité d’une action de leur part soit dûment motivée. Un tel contrôle peut se dérouler *ex ante* au niveau politique ou *ex post* sur le plan juridique devant la Cour de justice de l’Union. On sait que le traité de Lisbonne permet et organise désormais les deux formes de contrôle.

**Or, en vertu du nouvel article 12 lit. b) du traité sur l’Union européenne** ce sont d’abord les parlements nationaux qui sont appelés à contribuer activement au bon fonctionnement de l’Union notamment « en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Si l’on veut que l’exigence de subsidiarité soit effectivement prise en compte, il y a en effet une certaine logique de s’appuyer sur les parlements nationaux qui ont, quant à eux, intérêt à son respect, car leur rôle et leurs compétences propres y sont en jeu.

Vingt ans après l’introduction du principe de subsidiarité dans le droit originaire de l’Union, l’ouvrage de Martin Gennart a pour grand mérite de faire comprendre à ses lecteurs comment se déroule le contrôle du respect du principe de subsidiarité dans la pratique des parlements nationaux. A travers une savante étude comparative de droit belge, néerlandais et luxembourgeois l’auteur amène ses lecteurs dans les arcanes du travail parlementaire relatif au suivi et au contrôle des projets d’actes législatifs de l’Union européenne. Pour se faire l’auteur a su mettre a profit son expérience pratique acquise d’abord en tant qu’assistant parlementaire puis en tant que Conseiller adjoint à la Chambre des représentants belge.

Il démontre clairement à quel point les affaires européennes constituent désormais une partie importante du travail des parlements nationaux dans chacun des 27 Etats membres. En témoignent d’ailleurs les rapports annuels de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité. Le rapport pour 2011 (COM[2012]373) montre en effet que la Commission a reçu de la part des parlements nationaux pas moins de 64 avis motivés au sens du protocole n° 2, notifiant une violation du principe de subsidiarité. Cela constitue une augmentation de 75% par rapport à 2010, première année d’existence du mécanisme de contrôle parlementaire de la subsidiarité.

L’ouvrage de M. Gennart traite donc un sujet de grande actualité. Au mois de mai 2012 nous avons ainsi pu assister à la première application effective de la procédure dite du « carton jaune » en matière de contrôle parlementaire du respect du principe de subsidiarité. Plus d’un tiers des parlements nationaux vient en effet d’adresser à la Commission européenne leurs avis motivés, également appelés « cartons jaunes ». Ils sont d’avis que les propositions de la Commission européenne sur les droits fondamentaux dans le marché intérieur - dont notamment le droit fondamental de mener des actions collectives, y compris le droit de faire grève - entrent en conflit avec certaines compétences nationales. La Commission - en présentant le 21 mars dernier une proposition de règlement du Conseil (COM/2012/130) - entendait en effet subordonner le droit à l’action collective des travailleurs au respect des libertés fondamentales du marché intérieur. Le montant du tiers des voix attribués aux parlements nationaux ayant été atteint, tel qu’il l’exige l’article 7, par. 2, du protocole sur la subsidiarité, la Commission sera contraint de réexaminer son projet. Cela prouve, si besoin en était, que l’association des parlements nationaux au processus de décision européen ne constitue pas une mesure symbolique mais bien un instrument efficace de contrôle.

La reconnaissance d’un rôle collectif des parlements nationaux à l’échelle européenne soulève néanmoins des questions ardues quant à l’action qu’ils sont réellement en mesure de mener et quant à la nature de cette nouvelle fonction qui leur est confiée. Ainsi le Sénat français affirme sur son site internet que le contrôle de subsidiarité « confère aux parlements nationaux un pouvoir propre. Il leur permet, d’une part, de s’assurer que les compétences des échelons local, régional et national sont préservées et, d’autre part, d’intervenir dans le processus législatif de l’Union européenne, directement auprès des institutions européennes ».

Est-il exact de parler à cet égard d’un pouvoir propre ? Ne s’agit-il pas plutôt d’une compétence qui leur a été en quelque sorte « rétrocédée » par le traité de Lisbonne ? Et, s’il en est ainsi, quelle est alors la base juridique de cette compétence ? Faut-il la chercher dans le droit de l’Union ou dans les constitutions nationales, qui définissent les fonctions législatives, budgétaires et de contrôle qu’assurent les parlements nationaux ? Quelle est en définitive la fonction précise qu’exerce un parlement national dans le cadre du contrôle de la subsidiarité ? Relève-t-elle de l’ordre du contrôle ou davantage de celui d’une participation à la fonction législative européenne ?

Toutes ces questions, qui ressortent aussi bien du droit constitutionnel national que du droit de l’Union européenne, montrent que le sujet abordé par Martin Gennart dans le présent ouvrage touche au cœur de la fonction que les parlements nationaux assurent au sein de l’Union. Le contrôle qu’ils exercent sur le respect des critères de la subsidiarité peut en effet être relié tant à leur fonction de contrôleur des exécutifs nationaux qu’à leur participation à l’exercice du pouvoir législatif européen. Mais loin de s’intéresser dans sa thèse de doctorat à ces seules questions « académiques », l’auteur du présent ouvrage privilégie une approche pratique et pragmatique du sujet cherchant à vérifier si les parlements des trois Etats membres étudiés sont réellement en mesure de faire face aux défis que présente pour eux le suivi quotidien des affaires européennes.

L’ouvrage examine ainsi en profondeur les mécanismes, institutions et procédures mises en place en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg pour permettre aux parlementaires de s’acquitter effectivement de leur tâche. Pour ce faire Martin Gennart place le contrôle de la subsidiarité dans son contexte avant d’analyser successivement son objet et sa procédure. La comparaison des solutions imaginées dans chacun des trois pays fondateurs lui permet de tirer des conclusions convaincantes fondées sur une connaissance profonde de chacun des modèles et de proposer des solutions pratiques pour en accroitre l’efficacité. L’auteur fournit ainsi des informations précieuses, détaillées et complètes, destinées à permettre à ses lecteurs de se faire une idée précise sur les riches développements que connaît actuellement la pratique des parlements nationaux en matière de contrôle de la subsidiarité.

Ses développements ne se destinent de ce fait certainement pas aux seuls acteurs du contrôle et leurs observateurs académiques, qui y trouveront une riche source d’inspiration, mais s’adressent bien plus largement à tout citoyen désireux de mieux comprendre le rôle que jouent ses représentants élus dans le processus législatif européen.

Jörg Gerkrath

Professeur en droit européen à l’Université du Luxembourg