



PARLAMENT DE CATALUNYA

# El control del principi de subsidiarietat





Testimonis  
Parlamentaris, 30





**PARLAMENT DE CATALUNYA**

# El control del principi de subsidiarietat

Barcelona, 2010



El Control del principi de subsidiarietat. – (Testimonis parlamentaris ; 30)

Recull de les intervencions dels assistents al Seminari de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) que va tenir lloc al Palau del Parlament de Catalunya el dia 21 de setembre de 2009. – Textos en francès, italià, alemany, castellà i català, traduccions al català

ISBN 9788439383840

I. Catalunya. Parlament II. Títol III. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 30

1. Subsidiarietat (Dret comunitari) – Congressos

341.176(061.3)



Primera edició

Barcelona, juny del 2010 (edició núm. 372)

Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 30

© Parlament de Catalunya

Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636

[www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)

A/e: [edicions@parlament.cat](mailto:edicions@parlament.cat)

Disseny: TriasQuodDesign

Impressió: TG Hostench, SA (Barcelona)

Tiratge: 650 exemplars

ISBN: 978-84-393-8384-0

DL: B. 26580-2010

# Taula

Presentació . . . . .	11
Context històric del principi de subsidiarietat i paper que hi té el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees / Christiaan Timmermans . . . . .	14
Algunes reflexions sobre el principi de subsidiarietat al Tractat de Lisboa / Christian Pennera . . . . .	29
Col·loqui . . . . .	49
Conclusions . . . . .	69
Cloenda . . . . .	73





El control del principi de subsidiarietat

Aquest llibre reproduïx i tradueix les intervencions dels assistents al Seminari de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) que, amb el títol «Aspectes jurídics de l'aplicació del principi de subsidiarietat» i en el marc de les activitats que porta a terme el grup de treball sobre subsidiarietat, va tenir lloc al Palau del Parlament de Catalunya el dia 21 de setembre de 2009.

# Presentació

## **El president (Sr. Ernest Benach i Pascual)**

Molt bon dia. Siguin benvingudes i benvinguts al Parlament de Catalunya. Inaugurem aquest seminari de la CALRE entorn dels aspectes jurídics de l'aplicació del principi de subsidiarietat, que organitza i acull el Parlament de Catalunya en tant que presideixo el grup de treball de subsidiarietat de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees.

Aquest grup de treball de subsidiarietat de la CALRE es va crear el desembre del 2004 en coherència amb el fet que l'aplicació d'aquest principi constitueix per a totes les assemblees legislatives regionals d'Europa un punt fonamental en el marc de la nostra voluntat de participar en el desenvolupament del projecte de la Unió Europea.

Dit això vull remarcar que aquest seminari es fa en un moment molt important del procés de desenvolupament de la Unió Europea. La setmana vinent tindrà lloc a Irlanda un nou referèndum per a la ratificació del Tractat de Lisboa, el resultat del qual marcarà els tempos de l'evolució de l'escenari comunitari en conjunt. I, evidentment, l'esperada entrada en vigor del Tractat de Lisboa també condicionarà de manera específica els tempos en l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Com ja saben tots vostès, el principi de subsidiarietat és el que determina que la presa de decisions es faci en l'àmbit politicoadministratiu més proper possible a la ciutadania.

Les successives fases del desenvolupament de la Unió Europea van invocar repetidament aquest principi sense aconseguir-ne una implementació eficaç. Era l'assignatura eternament pendent del projecte europeu. En aquest marc de voluntats mai concretades i després del fracassat projecte constitucional europeu, el Tractat de Lisboa, per mitjà del protocol annex de subsidiarietat, no solament ha concretat l'aplicació del principi, sinó que ha obert la porta de manera específica a la participació de les assemblees regionals amb competèn-

cies legislatives en els processos legislatius comunitaris. I a l'espera de ratificar plenament els avenços que sobre la matèria comporta el Tractat de Lisboa i atesa la necessitat del mateix projecte europeu de mantenir viva en la mesura que pugui l'agenda de la subsidiarietat, s'han posat ja en pràctica mecanismes, s'han començat a aplicar procediments previstos al Tractat de Lisboa per al seguiment i el control de la subsidiarietat amb la participació de parlaments regionals.

En aquest escenari de passes endavant, però també de complexitat i incerteses, se situa aquest seminari, que se centra en els aspectes jurídics del seguiment i el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat amb relació a l'àmbit regional o subestatal, és a dir, en els aspectes jurídics sobre els quals s'ha de fonamentar la participació dels parlaments regionals en el seguiment i el control de la subsidiarietat, aspectes que en l'actual fase de proves, en la incipient implementació dels mecanismes, sovint són objecte d'interpretació i discussió, sigui amb referència a la fase de consulta prèvia dels processos legislatius, o l'anomenat «mecanisme d'alerta ràpida» o «d'alerta primerenca», o a la fase de control *ex post*, en la qual s'accedeix, o s'insta a l'accés, al Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en cas que es consideri la violació del principi de subsidiarietat.

Quant a l'escenari actual de l'aplicació dels procediments de control de la subsidiarietat, val a dir que les primeres experiències de participació dels parlaments regionals amb competències legislatives s'executen a diferents velocitats, d'acord amb l'estructura de les dinàmiques de cada estat. Alemanya i Àustria, per exemple, s'han mostrat estats aplicats i àgils a l'hora d'iniciar els procediments, i han aprofitat la seva estructura federal i el fet d'haver fixat els mecanismes amb anterioritat. En el cas de l'Estat espanyol, que, per cert, presidirà el Consell de Ministres de la Unió Europea el primer semestre del proper any, la comissió mixta de les dues cambres legislatives estatals, Congrés i Senat, per a la Unió Europea, després d'anys de treball, ha establert uns criteris, un procediment que confiem que esdevingui llei i que va ser utilitzat per a una primera prova pilot en el marc dels treballs de la Cosac. El passat mes de juliol es va trametre als parlaments autonòmics una proposta de decisió marc del Consell relativa al dret a la interpretació i traducció en els processos penals adoptada per la Comissió Europea el 8 de juliol. Tot i que es tractava d'un període inhàbil per vacances a molts parlaments del nostre país, cinc —Galícia, Múrcia, Aragó, Catalunya i Euskadi— van respondre a la petició. Tots van estimar que la proposta de normativa europea era respectuosa amb el principi de subsidiarietat. La primera prova ha estat positiva, però és evident que encara és massa aviat per fer cap valoració sobre l'eficiència del model i comprovar els possibles desajustos pràctics del procediment a l'Estat espanyol.

I dic això perquè em consta que en altres estats que han anat més enllà en aquesta fase inicial d'implementació de mecanismes s'han evidenciat al-

guns problemes d'efecte pràctic que tenen vinculació amb aspectes jurídics. És el cas, i ho plantejo obertament per al debat, de la brevetat dels terminis de resposta en el procediment d'alerta ràpida. Alguns experts, com el catedràtic Enoch Albertí en aquesta seu parlamentària, han expressat la possibilitat que participant en la fase prelegislativa, o disposant com a mínim d'informació prèvia, els parlaments regionals podrien gestionar millor els temps de resposta i participar amb més eficiència en el control de la subsidiarietat.

Sigui com sigui, el cert és que, tot i el ritme lent que imposa la mateixa estructura de la Unió Europea i la resistència d'alguns governs centrals, els parlaments regionals avancen. Han iniciat ja el camí d'una representació activa i independent del principi de subsidiarietat a Europa, un camí que la Unió Europea necessita per esdevenir més propera a les seves realitats internes, per responsabilitzar i implicar tots els nivells de govern en el projecte comú, un camí complex que avui, amb aquest seminari, intentarem clarificar una mica.

I ho farem amb l'ajuda de dos ponents que garanteixen coneixement, experiència i rigor, i als quals vull agrair molt especialment la seva disposició a col·laborar amb nosaltres. Són l'Excel·lentíssim Senyor Christiaan Timmermans, jutge del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, que farà algunes consideracions del context històric i abordarà el rol del Tribunal, i l'Excel·lentíssim Senyor Christian Pennera, jurisconsult del Parlament Europeu, que centrarà la seva intervenció en el Tractat de Lisboa.

Em plau donar en primer lloc la paraula al senyor Christiaan Willem Anton Timmermans, doctor en dret per la Universitat de Leiden, lletrat del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees del 1966 al 1969, funcionari de la Comissió de les Comunitats Europees fins al 1977, professor de dret europeu a la Universitat de Groningen fins al 1989, jutge adjunt del Tribunal d'Apel·lació d'Arnhem, responsable de diverses publicacions, director general adjunt del Servei Jurídic de la Comissió de les Comunitats Europees del 1989 al 2000, professor de dret europeu a la Universitat d'Amsterdam i jutge del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees des del 7 d'octubre del 2000.

Senyor Timmermans, té la paraula.

## Context històric del principi de subsidiarietat i paper que hi té el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees

**El Sr. Christiaan Timmermans** (jutge del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees)

Merci, monsieur le président.

Mesdames, messieurs les parlementaires, j'aimerais commencer mon intervention avec quelques observations plus générales, de nature plutôt historique. Ça vient d'où ce principe de subsidiarité ? Il faut constater que les Communautés européennes ont pu se passer pendant plus de quarante ans du principe de subsidiarité. Ce n'est que le traité de Maastricht qui a inscrit ce principe dans le traité sur l'Union européenne et dans le traité sur la Communauté européenne. Et si je me rappelle bien cela a été fait surtout sur les instances du gouvernement allemand. En effet, le principe de subsidiarité figure dans la Constitution allemande en tant que critère pour déterminer à quel niveau exercer certaines compétences qui sont spécifiquement définies dans la Constitution, c'est-à-dire, donc, le partage de compétences entre le Bund et les *Länder*.

L'Allemagne avait plaidé longtemps pour que le traité précise la délimitation entre les compétences communautaires et les compétences nationales. Il est certainement vrai que les traités actuels ne sont pas très clairs à cet égard. Les compétences communautaires y sont définies souvent de façon assez vague, et les limites par rapport à ce qui reste à relever des compétences nationales ne sont pas tracées clairement. Finalement, une sorte de délimitation entre ces deux niveaux de compétences a été incorporée d'abord dans le traité pour la constitution européenne et maintenant dans le traité de Lisbonne.

Que les deux dispositions dans le traité sur l'Union européenne et le traité sur la Communauté européenne relatives à la subsidiarité ne sont pas devenues lettre morte, est dû plus particulièrement aux difficultés auxquelles s'est heurté le processus de ratification du traité de Maastricht dans un certain

nombre d'États membres. Rien de neuf donc, on serait enclin de constater. Le traité de Maastricht a été rejeté par référendum en Danemark ; la ratification dans la République fédérale d'Allemagne et au Royaume-Uni a connu un déroulement laborieux, et le référendum en France, organisé par le président Mitterrand dans l'espoir optimiste de renforcer sa majorité, a obtenu une majorité extrêmement étroite. Même dans mon pays, les Pays-Bas, le consensus qui avait toujours existé sur la nécessité et les mérites de l'intégration européenne, se révélait sérieusement ébranlé.

Les autorités politiques de nos États membres, confrontées avec ces réactions massives de mécontentement, de critique et de résistance, parfois assez émotionnelles, à l'encontre du processus d'intégration européenne, ont pris un certain nombre d'initiatives afin de rapprocher l'Europe à ses citoyens. Je me réfère surtout au Conseil européen d'Edinburgh de 1992. Ces initiatives ont visé notamment à améliorer la transparence des procédures décisionnelles et législatives à Bruxelles, à accroître l'accès aux documents, mais il y a eu aussi des initiatives qui avaient pour but de rendre l'application et surtout le contrôle du respect du principe de subsidiarité dans la pratique décisionnelle, plus opérationnelle. À cet effet a été conclu en 1993 un accord interinstitutionnel relatif à la subsidiarité et à la proportionnalité. Un accord qui a été transformé par le traité d'Amsterdam de 1997 dans un protocole et a ainsi été élevé au niveau du droit primaire.

Ce protocole oblige par exemple la Commission à motiver explicitement ses propositions en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, mais le Conseil et le Parlement sont également tenus lorsqu'ils proposent de modifier une proposition de la Commission de fournir une motivation expresse relative au respect du principe de subsidiarité. J'ajoute tout de suite, et c'est assez frappant, que le législateur lui-même n'a pas été assujéti à une telle obligation de motivation par le protocole. Donc, pour l'acte final il n'existe pas une obligation formelle d'inclure une motivation particulière pour ce qui concerne le principe de subsidiarité. C'est la Cour qui a jugé que le législateur était également lié par une telle obligation de motivation.

Les institutions communautaires ont pris un certain nombre de mesures pratiques pour assurer un contrôle réel de la subsidiarité dans le processus décisionnel et renforcer ce contrôle. À cet égard, il faut mentionner notamment l'instrument développé par la Commission européenne qui consiste à établir pour chaque proposition législative importante un rapport spécial analysant l'impact de cette proposition : étude d'impact, *impact assessment statement*. Il s'agit d'un document qui analyse les conséquences de la proposition sur un certain nombre d'aspects afin de déterminer et d'illustrer la nécessité de l'acte en termes de subsidiarité. J'y reviens.

Il faut mentionner dans ce contexte encore une autre évolution importante, et votre président y a déjà fait référence, à savoir, celle d'impliquer les

parlements nationaux, parfois aussi les parlements régionaux, directement dans ce processus de contrôle du principe de subsidiarité. De nouvelles propositions législatives de la Commission sont transmises aux parlements nationaux également afin de permettre une discussion sur la subsidiarité au niveau parlementaire national ; la Commission s'est engagée à prendre en considération les opinions et les avis émis par les parlements nationaux à cet égard. J'ai ici le rapport « Mieux légiférer » sur l'année 2007 ; on y trouve des statistiques dont il résulte que jusqu'en décembre 2007 les parlements nationaux avaient transmis à la Commission au total 166 avis, provenant de 25 parlements nationaux de 19 États membres. Ces avis concernaient 86 textes de la Commission. Par exemple le Danemark a transmis 12 avis ; le House of Lords, 18 ; le Sénat français, 40.

Le traité de Lisbonne vise à renforcer encore cette participation des parlements nationaux en introduisant ce qui est appelé la procédure du « carton jaune » et la procédure du « carton orange ». Cette procédure permet d'obliger la Commission à reconsidérer sa proposition ou d'amener le législateur communautaire à considérer s'il ne faut pas renoncer à légiférer à cause du non-respect du principe de la subsidiarité. Monsieur Pennera, le juriste du Parlement européen, va tout à l'heure discuter plus en détail les conséquences du traité de Lisbonne à cet égard.

Personnellement, je pense qu'un tel engagement plus étroit des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen est une bonne chose, ne serait-ce que pour rendre les parlementaires nationaux conscients que l'Europe — ou comme on le dit souvent : « Bruxelles » — n'est pas quelque chose qui nous est imposée de l'extérieur et contre laquelle nous sommes désarmés et impuissants. Le processus décisionnel européen est une chose qui regarde également et directement les parlementaires nationaux et devrait figurer comme un point normal à l'ordre du jour parlementaire au niveau national.

Après ces quelques remarques d'ordre plutôt général il faut maintenant entrer dans une matière plus juridique. Que signifie le principe de subsidiarité sur le plan du droit ?

On pourrait traduire ce principe par des termes très simples : l'Union européenne et la Communauté européenne ne doivent agir que lorsque leur action est nécessaire, une action par les États membres seuls n'étant pas suffisante. Cette définition démontre déjà, je pense, un aspect important du principe de subsidiarité. Ce principe n'entre en ligne de compte que lorsqu'il faut déterminer le niveau de l'action. Faut-il agir au niveau des États membres ou au niveau de l'Union ? Il va de soi, le traité le dit, que lorsque la Communauté dispose d'une compétence exclusive, c'est-à-dire dans une situation dans laquelle les États membres ne disposent plus de compétence d'agir — ce qui constitue l'exception —, le principe de subsidiarité n'a plus aucun rôle à jouer. C'est par exemple le cas en matière de politique commerciale commune.



Il est évident que cette appréciation de ce qui est nécessaire est en premier lieu une appréciation de nature politique. Le traité le formule dans des termes un peu plus compliqués, et je cite : « La Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres » — c'est le test de la nécessité de l'action — « et peuvent, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire » — test de la valeur ajoutée de l'action communautaire. Ces deux tests laissent une large marge d'appréciation de nature assez subjective. Mais il faut constater aussi que le principe est formulé dans des termes contraignants : « La Communauté n'intervient que... ». Autrement dit, lorsqu'un de ces deux tests n'est pas rempli, la Communauté ne peut pas agir. Comme je l'ai entendu formulé une fois par un juriste anglais : « It is necessary not to do what it is not necessary to do ».

Il est important de noter que le principe de subsidiarité, comme il est défini à l'article 5 du traité sur la Communauté européenne, concerne et régit l'exercice des compétences attribuées par le traité à la Communauté. Le principe de subsidiarité ne joue aucun rôle, donc, lorsqu'il s'agit de répondre à la question de savoir si, dans un cas concret, la Communauté européenne a la compétence d'agir. Ce principe ne régit pas l'attribution des compétences, il régit uniquement l'exercice d'une compétence existante. La question de savoir si la Communauté a la compétence d'agir dans un cas concret doit être répondue sur la base du traité, c'est-à-dire, il faut chercher une base juridique dans le traité conformément au principe des compétences attribuées également consacré par l'article 5 du traité, son premier paragraphe. Le rôle du principe de subsidiarité est plus modeste : ce principe ne concerne que la question de savoir si une compétence qui existe, c'est-à-dire qui a été attribuée par le traité, peut être exercée dans un cas concret.

Je vous donne un exemple. En 2005 la Cour a prononcé un arrêt dans une affaire introduite par la Commission contre le Conseil dans laquelle la Commission demandait à la Cour d'annuler une décision-cadre du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal — affaire C-176/03. Vous trouvez dans cette décision-cadre une liste d'infractions graves à des obligations de protection de l'environnement que les États membres sont obligés de criminaliser et de sanctionner par la voie du droit pénal. La thèse défendue par la Commission dans cette affaire était que les sanctions pénales en cause auraient dû être adoptées non pas par le Conseil dans le cadre du troisième pilier de l'Union, mais par le législateur communautaire sur la base du traité sur la Communauté européenne. La Cour a jugé que, effectivement, une réglementation de telles sanctions devait être adoptée, sous certaines conditions, non pas dans le cadre du troisième pilier mais par le législateur communautaire sur la base du traité sur la Communauté européenne.

Dans mon pays, les Pays-Bas, cet arrêt a fait l'objet de vives critiques, surtout de la part des spécialistes en matière de droit pénal. Un des arguments fréquemment entendus consistait à dire que par cet arrêt la Cour aurait violé manifestement le principe de subsidiarité. Toutefois, il est assez évident que le principe de subsidiarité ne joue aucun rôle dans ce débat juridique et ne peut pas le faire. Cette affaire ne concernait pas la question de savoir si l'adoption d'un tel régime de sanctions au niveau européen était nécessaire ou non ; une telle nécessité n'était en soi pas contestée, la question soulevée par cette affaire était toute autre : est-ce que la compétence pour cette action pourrait-elle être trouvée dans le traité sur la Communauté européenne ou dans le traité sur l'Union européenne ?

Je me tourne maintenant vers la jurisprudence de la Cour. Dans cette jurisprudence le principe de la subsidiarité n'a jusqu'à présent pratiquement pas joué de rôle. Il s'agit d'une constatation assez remarquable lorsqu'on prend en considération que ce principe a été inscrit dans le traité il y a maintenant plus de quinze ans et que les institutions européennes se sont efforcées sérieusement à donner un contenu réel au processus de contrôle du respect de ce principe dans la procédure décisionnelle. Les dernières dix années, par exemple, des procédures importantes ont été introduites devant la Cour, procédures dans lesquelles la légalité, plus particulièrement de directives communautaires, a été contestée ; parfois dans des actions directes d'annulation portées devant la Cour par un État membre, mais aussi des contestations indirectes de la validité des directives dans des procédures préjudicielles engagées par des juridictions nationales. Dans ces procédures le principe de subsidiarité soit n'a pas été invoqué du tout ou il l'a été sur un niveau très subsidiaire.

Un bon exemple nous le donnent les recours en annulation portés devant la Cour par la République fédérale d'Allemagne contre la directive relative à la publicité des produits du tabac. Le premier recours — affaire C-376/98 —, introduit en 1998, était en effet fondé également sur un grief de subsidiarité, soit-il un grief de nature subsidiaire. La Cour a accepté ce recours de l'Allemagne et a, en effet, annulé la directive en question, non pas à cause d'une violation du principe de subsidiarité mais à cause du fait que le législateur n'avait pas suffisamment démontré qu'il y avait effectivement un problème pour le fonctionnement du marché intérieur à cause des divergences entre les législations nationales existantes, problème justifiant une intervention du législateur communautaire sur la base de l'article 95 du traité. Après que le législateur communautaire ait modifié la directive pour donner suite à cet arrêt de la Cour, l'Allemagne a de nouveau intenté un recours en annulation contre cette directive — affaire C-380/03. Mais dans ce deuxième recours l'Allemagne n'a même plus invoqué une violation du principe de la subsidiarité.

Comment expliquer ce peu d'enthousiasme des parties dans une procédure devant la Cour d'invoquer le principe de subsidiarité ? Est-ce que cela

s'explique parce que les parties n'ont pas beaucoup d'espoir quand au résultat d'un contrôle juridictionnel à cet égard ? Peut-être, mais il y a une autre explication possible à donner à cet égard qui me semble plus plausible.

Dans des affaires de ce type, la partie requérante, soit un État membre, soit une partie devant une juridiction nationale, conteste la légalité de la mesure communautaire normalement en premier lieu pour ce qui concerne la base juridique choisie par le législateur pour adopter la mesure, c'est-à-dire, la disposition du traité qui attribue la compétence au législateur pour prendre la mesure. La discussion se concentre sur la base juridique. Est-ce que la mesure rentre effectivement dans la compétence qui a été invoquée par le législateur ? Est-ce que les conditions que la disposition du traité impose pour justifier l'exercice de cette compétence ont été réunies en l'espèce ? Dans le cas où cette question trouve une réponse positive il y a normalement plus grand-chose à discuter en matière de subsidiarité.

Je m'explique en vous donnant un exemple. Pour revenir à l'affaire que je viens de vous mentionner concernant la directive relative à la publicité des produits du tabac, était en discussion dans cette affaire la compétence générale en matière d'harmonisation relative au marché intérieur prévue par l'article 95 du traité sur la Communauté européenne. Une harmonisation sur la base de cette disposition du traité n'est autorisée que lorsque cette harmonisation peut être considérée nécessaire pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur. Pour pouvoir prendre une mesure d'harmonisation sur la base de cette disposition, le législateur communautaire devra donc démontrer que les différences qui existent entre les législations nationales causent des entraves au commerce sur le marché intérieur ou également des distorsions de concurrence. Si le législateur réussit à faire cette démonstration, c'est-à-dire s'il démontre que ces conditions sont effectivement remplies, en fait, la nécessité de la mesure en termes de subsidiarité est en même temps déjà démontrée dans une large mesure. Dans un tel cas il est difficile de concevoir que les États membres soient capables d'agir seuls ; la valeur ajoutée de la mesure au niveau communautaire est dans ces circonstances assez évidente.

Il n'est donc pas si surprenant que le principe de subsidiarité n'ait presque pas joué de rôle dans la procédure que je vous ai mentionné. Mais j'ajoute immédiatement que cela dépend aussi largement de la clarté avec laquelle le traité définit les conditions pour l'exercice de la compétence en cause. Dans la mesure où ces conditions ont été définies de façon plus ou moins vague, la marge effectivement donnée pour une discussion sur la subsidiarité sera pour autant plus ou moins grande. À cet égard, la base juridique pour l'action environnementale en vertu de l'article 175 du traité donne un bon exemple d'une disposition du traité qui laisse une large marge d'appréciation au législateur et donne en même temps une plus grande marge pour un débat sur la subsidiarité.

Par ailleurs, et j'ajoute, même si les conditions sont assez clairement définies, une discussion de la subsidiarité reste toujours possible en ce qui concerne l'intensité de l'action communautaire. Une chose est de constater qu'une action en soi est nécessaire, mais ensuite il y a encore tout un débat à faire sur la question de savoir avec quelle intensité le législateur doit-il intervenir. Est-ce qu'il faut entrer dans le détail ? Ou est-ce qu'il suffit d'établir certains grands principes ? Une telle discussion relève aussi de la subsidiarité.

Si, dès lors, le rôle joué par le principe de subsidiarité dans la jurisprudence a été jusqu'à maintenant plutôt modeste, cela n'épuise pas le sujet. Il s'est développé quand même une jurisprudence sur ce principe avec certaines conséquences pour la pratique décisionnelle.

Il est surtout important, je pense, que la Cour, je vous l'ai déjà dit, a estimé que le législateur communautaire est obligé de motiver son action par rapport au principe de subsidiarité. Comme vous le savez, le traité oblige, de façon générale, les institutions de motiver les actes qu'elles adoptent — article 294 du traité sur la Communauté européenne. Cette motivation est donnée dans les préambules qui, par ailleurs, sont devenus ces dernières dix à quinze années beaucoup plus détaillés et circonstanciés qu'il n'était le cas auparavant.

La Cour a jugé que cette obligation générale de motivation regarde également le respect du principe de la subsidiarité. À cet égard donc, la Cour est allée au-delà du protocole sur la subsidiarité. Ce protocole, comme je l'ai déjà dit, oblige seulement la Commission d'inclure une telle motivation dans sa proposition, comme d'ailleurs le Conseil et le Parlement en ce qui concerne leurs propositions d'amendement. Toutefois, une motivation spécifique à cet égard dans l'acte final n'est pas exigée par le protocole. La Cour a donc jugé différemment.

J'ajoute tout de suite que dans les quelques arrêts dans lesquels cette obligation de motivation spécifique en matière de subsidiarité a été adressée, la Cour n'a pas été très sévère pour le législateur. Mais je pense que la jurisprudence pourrait encore évoluer à cet égard, plus particulièrement lorsque le législateur lui-même, dans le préambule d'un acte, donnerait plus d'informations sur le contrôle qu'il a exercé relatif à la subsidiarité. Toutefois, cela demande une modification de la pratique actuelle. La motivation donnée par le législateur sur la subsidiarité figure normalement dans un considérant standard qui ne dit pas grand-chose, et je cite : « Étant donné que les objectifs de la présente directive ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, et peuvent, donc, en raison de ses dimensions et de ses effets être mieux réalisés au niveau communautaire » — fin de citation —, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité.

Alors, à mon avis personnel, ce considérant ne dit strictement rien en matière de subsidiarité. En fait, le législateur ne fait que répéter le texte du traité. À cet égard, je crois qu'il y a encore des possibilités évidentes d'amélioration,

et je reviens à ce que j'ai déjà dit sur l'existence de ces études d'impact que la Commission annexe maintenant à ses propositions législatives. Si le législateur communautaire incluait quelques éléments de l'analyse que l'on trouve dans de telles études d'impact dans la motivation de l'acte, le débat sur la subsidiarité, aussi sur un plan juridictionnel, serait plus étoffé et pourrait avoir un peu plus de substance.

À l'égard de ces études d'impact, une évolution importante peut être constatée. Celles-ci sont devenues de véritables analyses de fond contenant des éléments d'information détaillés, parfois aussi chiffrés, permettant un débat informé sur la nécessité et la valeur ajoutée de l'action en cause. Récemment, j'ai pu prendre connaissance, dans un autre contexte, d'une telle étude d'impact — cela concernait la nécessité d'une initiative de la Commission afin de permettre le transfert du siège statutaire d'une société d'un État membre à un autre —, étude dans laquelle la Commission, après une analyse tout à fait approfondie, arrive à la conclusion qu'une action n'est pas, à ce stade, nécessaire.

Mais il faut aussi être réaliste. Ce n'est pas tellement probable qu'il y ait beaucoup d'enthousiasme au Conseil ou parmi les États membres à inclure une analyse détaillée à cet égard dans la motivation d'un acte, aussi peut-être par crainte de fournir de la munition aux parties intéressées pour introduire des actions devant la Cour.

Quoi qu'il en soit, il est assez évident — et le peu de jurisprudence existante aujourd'hui le confirme — que les possibilités dont dispose le juge pour effectuer un contrôle réel et substantiel sur le respect du principe de subsidiarité sont très limitées. Ce que le législateur a estimé nécessaire de faire ne sera pas facilement désavoué par la Cour ; un tel résultat ne pourrait être envisagé que dans un cas dans lequel l'appréciation du législateur ait été manifestement erronée. Cela n'arrivera pas souvent.

Il est tout à fait possible pour le juge de dire : « Législateur, vous n'avez pas suffisamment démontré la nécessité de votre action selon les critères prévus par le principe de subsidiarité ». À ce moment-là, il s'agit d'un contrôle formel sur la présence en soi d'une motivation à cet égard dans l'acte. Il serait beaucoup plus difficile pour le juge de dire : « Législateur, vous vous êtes trompé manifestement sur le fond, il n'y a aucune nécessité d'agir ». Le juge sera normalement enclin de laisser cette appréciation aux hommes et femmes politiques.

Je vous remercie pour votre attention.

---

Gràcies, senyor president.

Traducció

Senyores i senyors parlamentaris, m'agradaria començar la meva intervenció amb algunes observacions més generals, de caràcter més aviat històric. D'on surt el principi de subsidiarietat? Cal constatar que les comunitats

europées han pogut prescindir durant més de quaranta anys del principi de subsidiarietat. No va ser fins al Tractat de Maastricht que aquest principi es va incloure al Tractat de la Unió Europea i al Tractat de la Comunitat Europea. I si no recordo malament es va fer sobretot a instàncies del Govern alemany. En efecte, el principi de subsidiarietat figura a la Constitució alemanya com a criteri per establir a quin nivell s'han d'exercir determinades competències que són definides específicament a la Constitució, és a dir, per establir el repartiment de competències entre el Bund i els *Länder*.

Alemanya havia advocat durant molt de temps perquè el tractat especificqués els límits entre les competències comunitàries i les nacionals. És veritat que els tractats actuals no són gaire clars en aquest aspecte. Les competències comunitàries hi són definides sovint d'una manera força vaga, i els límits del que depèn de les competències nacionals no són traçats amb claredat. Finalment, primer el Tractat de la constitució europea i ara el Tractat de Lisboa incorporen una mena de delimitació entre aquests dos nivells de competències.

Que les dues disposicions del Tractat de la Unió i el Tractat de la Comunitat Europea referents a la subsidiarietat no s'hagin convertit en lletra morta es deu sobretot a les dificultats amb què ha topat el procés de ratificació del Tractat de Maastricht en un cert nombre d'estats membres. Per tant, podríem afirmar que no hi ha cap novetat. El Tractat de Maastricht va ser rebutjat en referèndum a Dinamarca; la ratificació a la República Federal d'Alemanya i al Regne Unit va tenir un desenvolupament difícil, i a França el referèndum, organitzat pel president Mitterrand amb l'esperança optimista de reforçar la seva majoria, es va guanyar per un marge molt estret. Fins i tot al meu país, als Països Baixos, el consens que sempre hi havia hagut sobre la necessitat i els mèrits de la integració europea va trontollar seriosament.

Les autoritats polítiques dels estats membres, davant d'aquestes reaccions massives, de vegades força emocionals, de descontentament, de crítica i de resistència contra del procés d'integració europea, van adoptar un seguit d'iniciatives per acostar Europa als seus ciutadans. Em refereixo sobretot al Consell Europeu d'Edimburg del 1992. Aquestes iniciatives anaven destinades per damunt de tot a millorar la transparència dels procediments decisoris i legislatius a Brussel·les, a facilitar més l'accés als documents, però hi havia iniciatives que també tenien per objectiu traslladar l'aplicació, i sobretot el control, del respecte al principi de subsidiarietat a la pràctica decisòria, més operativa. Amb aquesta finalitat, el 1993 es va tancar un acord institucional sobre la subsidiarietat i la proporcionalitat, un acord que el Tractat d'Amsterdam del 1997 va convertir en protocol i que també s'ha elevat al nivell de dret primari.

Aquest protocol, per exemple, obliga la Comissió a motivar explícitament les seves propostes amb relació al respecte al principi de subsidiarietat, però el Consell i el Parlament, quan proposen modificar una proposició de la Comissió, també són obligats a aportar una motivació expressa sobre el respecte

al principi de subsidiarietat. Afegeixo de seguida, però, i això és força sorprenent, que el protocol no obliga el legislador a aquesta motivació. Per tant, per a l'acte final no hi ha cap obligació formal d'incloure cap motivació concreta pel que fa al principi de subsidiarietat. És el Tribunal, qui va decidir que el legislador també restava subjecte a aquesta obligació de motivació.

Les institucions comunitàries han adoptat un seguit de mesures pràctiques per garantir el control real de la subsidiarietat en el procés de presa de decisions i per reforçar aquest control. En aquest sentit cal esmentar principalment l'instrument desenvolupat per la Comissió Europea, que consisteix a establir per a cada proposta legislativa important un informe especial que analitzi l'impacte de la proposta: l'estudi d'impacte, l'*impact assessment statement*. Es tracta d'un document que analitza les conseqüències de la proposta amb relació a diversos aspectes amb la finalitat de determinar i il·lustrar la necessitat de l'acte en termes de subsidiarietat. Després en tornarem a parlar.

En aquest context cal esmentar encara un altre avenç important, i el seu president ja s'hi ha referit abans: el d'implicar directament els parlaments nacionals, i de vegades també els regionals, en el procés de control del principi de subsidiarietat. Algunes noves propostes legislatives de la Comissió també es trameten als parlaments nacionals per propiciar una discussió sobre la subsidiarietat en l'àmbit parlamentari nacional. La Comissió es compromet a prendre en consideració les opinions i els dictàmens dels parlaments nacionals sobre el tema en qüestió. Aquí tinc l'informe «Legislar millor» del 2007. Hi trobem estadístiques segons les quals fins el desembre del 2007 els parlaments nacionals havien tramès a la Comissió 166 dictàmens, que provenien de 25 parlaments nacionals de 19 estats membres. Aquests dictàmens feien referència a 86 textos de la Comissió. Per exemple, Dinamarca havia tramès 12 dictàmens, la Cambra dels Lords, 18, i el Senat francès, 40.

El Tractat de Lisboa pretén reforçar encara més aquesta participació dels parlaments nacionals amb la introducció del que se'n diu procediment de la «targeta groga» i de la «targeta carabassa». Aquest procediment obliga la Comissió a reconsiderar la seva proposta o convida el legislador comunitari a considerar si no cal renunciar a legislar a causa de la violació del principi de subsidiarietat. El senyor Pennera, jurisconsult del Parlament Europeu, després els parlarà més detalladament de les conseqüències del Tractat de Lisboa en aquest sentit.

Personalment, penso que comprometre més els parlaments nacionals en el procés de presa de decisions europeu està bé, i no solament per conscienciar els parlamentaris nacionals que Europa, o com diem sovint «Brussel·les», no és res que ens imposin des de l'exterior i contra què estem desarmats i impotents. El procés decisor europeu implica igualment i directament els parlamentaris nacionals, i hauria de figurar com un punt normal de l'ordre del dia parlamentari en l'àmbit nacional.



Després d'aquestes observacions de caràcter més aviat general, cal que entrem en una matèria més jurídica. Què significa el principi de subsidiarietat en l'àmbit del dret?

Podríem convertir aquest principi en termes molt simples: la Unió Europea i la Comunitat Europea només han d'actuar quan calgui, sempre que una acció dels estats membres tots sols sigui insuficient. Penso que aquesta definició ja mostra un aspecte important del principi de subsidiarietat. Aquest principi només s'ha de tenir en compte quan s'ha de determinar l'àmbit de l'acció. S'ha d'actuar en l'àmbit dels estats membres o en l'àmbit de la Unió? Això cau pel seu propi pes, i el tractat ho diu. Quan la Comunitat té una competència exclusiva, és a dir, en una situació en què els estats membres no tenen competència per actuar, cosa que és l'excepció, el principi de subsidiarietat ja no hi té cap paper. És, per exemple, el cas de la política comercial comuna.

És evident que aquesta apreciació del que és necessari és en primer lloc una apreciació de caràcter polític. El tractat ho formula d'una manera una mica més complexa, i cito: «La Comunitat només ha d'intervenir en la mesura que els objectius de l'acció pretesa no es puguin assolir de manera suficient pels estats membres» —és la prova de la necessitat de l'acció— «i puguin, a causa de les dimensions o els efectes de l'acció pretesa, assolir-se millor en l'àmbit comunitari» —prova del valor afegit de l'acció comunitària. Aquestes dues proves deixen un marge ampli per a una avaluació força subjectiva. Però també cal constatar que el principi és formulat en termes d'obligació: «La Comunitat només ha d'intervenir...» Dit amb altres paraules: quan una d'aquestes dues proves no es doni la Comunitat no pot actuar. Com ho vaig sentir formular una vegada a un jurista anglès: «It is necessary not to do what it is not necessary to do.»

És important observar que el principi de subsidiarietat, tal com el defineix l'article 5 del Tractat de la Comunitat Europea, afecta i regeix l'exercici de les competències que el tractat atribueix a la Comunitat. El principi de subsidiarietat, doncs, no té cap paper quan es tracta de respondre a la pregunta de si en un cas concret la Comunitat Europea té competència per actuar. Aquest principi no regeix l'atribució de competències. Únicament regeix l'exercici d'una competència existent. La pregunta de si la Comunitat té competència per actuar en un cas concret s'ha de respondre sobre la base del tractat. És a dir, s'ha de buscar un fonament jurídic al tractat d'acord amb el principi de les competències no exclusives, que també estableix l'article 5 del tractat, al primer paràgraf. El paper del principi de subsidiarietat és més modest. Aquest principi només afecta la qüestió de si una competència ja existent, és a dir que ha estat atribuïda pel tractat, es pot exercir en un cas concret.

Els en posaré un exemple. El 2005 el Tribunal va dictar sentència en un cas que la Comissió va presentar contra el Consell. La Comissió demanava



al Tribunal que anul·lés una decisió marc del Consell sobre la protecció del medi ambient mitjançant el dret penal —cas C-176/03. En aquesta decisió marc hi trobem una llista d'infraccions greus relatives a la protecció del medi ambient que els estats membres eren obligats a sancionar per la via del dret penal. La tesi defensada per la Comissió en aquest cas era que les sancions penals en qüestió no les havia d'adoptar el Consell en el marc del tercer pilar de la Unió, sinó el legislador comunitari sobre la base del Tractat de la Comunitat Europea. El Tribunal va sentenciar que, efectivament, en determinades condicions, calia adoptar una normativa sobre aquestes sancions, però no en el marc del tercer pilar, sinó pel legislador comunitari sobre la base del Tractat de la Comunitat Europea.

Al meu país, als Països Baixos, aquesta sentència va ser objecte de fortes crítiques, sobretot per part dels especialistes en dret penal. Un dels arguments més sentits era que amb la sentència el Tribunal hauria violat manifestament el principi de subsidiarietat. No obstant això, és bastant evident que el principi de subsidiarietat ni té ni pot tenir cap paper en aquest debat jurídic. Aquest cas no feia referència a la qüestió de si l'adopció d'un règim de sancions com aquest en l'àmbit europeu calia o no. Aquesta necessitat en si no s'impugnava. La qüestió que el cas va suscitar era una altra: la competència per a aquesta acció es podria trobar al Tractat de la Comunitat Europea o al Tractat de la Unió Europea?

Ara em centraré en la jurisprudència del Tribunal. En aquesta jurisprudència el principi de subsidiarietat no hi ha tingut pràcticament cap paper fins ara. És una constatació força important si tenim en compte que el principi es va incloure al tractat ara fa més de quinze anys i que les institucions europees han fet grans esforços per donar una continuïtat real al control del respecte a aquest principi en el procés de presa de decisions. Els últims deu anys, per exemple, s'han presentat processos importants davant el Tribunal en què s'ha impugnat la legalitat, concretament de directives comunitàries. De vegades en actes de nul·litat directes que un estat membre ha presentat al Tribunal, però també hi ha hagut impugnacions indirectes de la validesa de les directives en tràmits prejudicials endegats per jurisdiccions nacionals. En aquests tràmits el principi de subsidiarietat o no ha estat al·legat en absolut o ho ha estat en un nivell molt subsidiari.

Un bon exemple ens el donen els recursos de nul·litat presentats davant el Tribunal per la República Federal d'Alemanya contra la directiva relativa a la publicitat del tabac. El primer recurs —cas C-376/98—, presentat el 1998, es basava també, en efecte, en un greuge a la subsidiarietat. El Tribunal va acceptar el recurs d'Alemanya, i, efectivament, va anul·lar la directiva en qüestió, però no pas per una violació del principi de subsidiarietat, sinó perquè el legislador no havia demostrat suficientment que hi havia un problema per al funcionament del mercat interior a causa de les divergències entre les legislacions

nacionals, problema que justificava una intervenció del legislador comunitari d'acord amb l'article 95 del tractat. Després que el legislador comunitari modifiqués la directiva per complir la sentència del Tribunal, Alemanya va tornar a presentar un recurs de nul·litat contra la directiva —cas C-380/03—, però en aquest segon recurs ja no va al·legar cap violació del principi de subsidiarietat.

Com s'explica aquesta manca d'entusiasme de les parts d'invocar el principi de subsidiarietat en un procés davant el Tribunal? Perquè les parts no tenen gaire esperança en el resultat d'un control jurisdiccional pel que fa a aquesta qüestió? Pot ser, però hi ha una altra explicació que em sembla més plausible.

En aquest tipus de casos, la part demandant, sigui un estat membre, sigui una part davant una jurisdicció nacional, normalment impugna la legalitat de la mesura comunitària en primer lloc pel fonament jurídic triat pel legislador per adoptar la mesura, és a dir, la disposició del tractat que atribueix al legislador la competència per prendre la mesura. La discussió se centra en el fonament jurídic. La mesura entra en la competència que invoca el legislador? Les condicions que imposa el tractat per justificar l'exercici d'aquesta competència es donen en aquest cas? Si la resposta a aquesta pregunta és afirmativa, no queda gairebé res per discutir en matèria de subsidiarietat.

M'explico posant-los-en un exemple. Reprenc el cas que els acabo d'esmentar de la directiva relativa a la publicitat del tabac. En aquest cas teníem en discussió la competència general en matèria d'harmonització del mercat interior, prevista a l'article 95 del Tractat de la Comunitat Europea. Una harmonització basada en aquesta disposició del tractat només s'autoritza quan es pot considerar necessària per a l'establiment o el funcionament del mercat interior. Per poder prendre una mesura d'harmonització sobre la base d'aquesta disposició el legislador comunitari ha de demostrar que les diferències entre les legislacions nacionals aixequen barreres comercials en el mercat interior o provoquen distorsions de competència. Si el legislador aconsegueix demostrar-ho, és a dir, si demostra que, efectivament, es donen aquestes condicions, de fet la necessitat de la mesura en termes de subsidiarietat queda àmpliament demostrada. En un cas així és difícil imaginar que els estats membres fossin capaços d'actuar sols. En aquestes circumstàncies el valor afegit de la mesura en l'àmbit comunitari és força evident.

Així, doncs, no és tan sorprenent que el principi de subsidiarietat no hagi tingut gairebé cap paper en aquest cas. Afegeixo tot seguit, però, que això també depèn en gran part de la claredat amb què el tractat defineix les condicions per a l'exercici de la competència en qüestió. Depenent de si aquestes condicions es defineixen de manera més o menys vaga, el marge que es dona a la discussió sobre la subsidiarietat és més o menys ampli. L'article 175 del tractat, que serveix de fonament jurídic per a l'acció mediambiental, és un bon exemple d'una disposició del tractat que deixa un ampli marge d'apreciació al legislador i alhora permet un marge més ampli per al debat sobre la subsidiarietat.

Vull afegir, però, que encara que les condicions es defineixin clarament sempre és possible un debat sobre la subsidiarietat pel que fa a la intensitat de l'acció comunitària. Una cosa és constatar que una acció en si és necessària, però després encara queda per fer tot un debat sobre la intensitat amb què ha d'intervenir el legislador. Cal entrar en detalls o n'hi ha prou establint alguns grans principis? Aquest tipus de controvèrsies també tenen a veure amb la subsidiarietat.

Tot i que, per tant, fins ara el principi de subsidiarietat ha tingut un paper més aviat modest en la jurisprudència, això no exhaureix el tema, ja que, malgrat tot, s'ha desenvolupat una jurisprudència sobre aquest principi amb algunes conseqüències per a la pràctica decisòria.

Penso que sobretot és important que el Tribunal, ja els ho he dit, hagi considerat que el legislador comunitari té l'obligació de motivar la seva acció amb relació al principi de subsidiarietat. Com vostès saben, el tractat obliga de manera general les institucions a motivar els actes que adopten —article 294 del Tractat de la Comunitat Europea. Aquesta motivació s'estableix als preàmbuls, que, d'altra banda, aquests últims deu o quinze anys són molt més detallats del que no eren anteriorment.

El Tribunal va dictaminar que aquesta obligació general de motivació afecta també el respecte al principi de subsidiarietat. En aquest punt, doncs, el Tribunal va anar més enllà que no el protocol de subsidiarietat. El protocol, com ja els he dit, obliga solament la Comissió a incloure una motivació en la seva proposta, igual que hi obliga el Consell i el Parlament pel que fa a les seves propostes d'esmena, però no exigeix cap motivació específica en l'acte final. Per tant, el Tribunal va sentenciar diferentment.

Afegeixo tot seguit que a les poques sentències en què s'especifica aquesta obligació de motivació concreta en matèria de subsidiarietat el Tribunal no ha estat gaire sever amb el legislador. Penso, però, que la jurisprudència encara podria evolucionar pel que fa a aquesta qüestió, especialment si al preàmbul d'un acte el mateix legislador donés més informacions sobre el control que ha exercit amb relació a la subsidiarietat. Això, però, requereix modificar la pràctica actual. La motivació que el legislador aporta sobre la subsidiarietat figura normalment en un considerant estàndard que no diu gran cosa. I cito: «Atès que els objectius d'aquesta directiva no poden ser assolits de manera suficient pels estats membres, i podent-se, per raó de les seves dimensions i els seus efectes, assolir millor en l'àmbit comunitari» —fi de la cita—, la Comunitat pot prendre mesures d'acord amb el principi de subsidiarietat.

Per tant, personalment crec que, estrictament, aquest considerant no diu res en matèria de subsidiarietat. De fet, el legislador es limita a repetir el text del tractat. Aquí crec que encara hi ha possibilitats evidents de millora, i torno al que ja he dit d'aquests estudis d'impacte que ara la Comissió incorpora a les seves propostes legislatives. Si el legislador comunitari inclogués en la

motivació de l'acte alguns elements de l'anàlisi que trobem en aquests estudis d'impacte, el debat sobre la subsidiarietat, també des d'una perspectiva jurisdiccional, seria més ric i podria tenir una mica més de substància.

Pel que fa a aquests estudis d'impacte, podem constatar una evolució important. Aquests estudis s'han convertit en autèntiques anàlisis de fons que contenen elements d'informació detallats, de vegades també xifrats, que permeten un debat fonamentat sobre la necessitat i el valor afegit de l'acció en qüestió. No fa gaire vaig poder conèixer, en un altre context, un d'aquests estudis d'impacte, sobre la necessitat d'una iniciativa de la Comissió que permetia permetre el canvi de domicili social d'una societat d'un estat membre a un altre, un estudi en què la Comissió, després d'una anàlisi molt profunda, va arribar a la conclusió que en aquell estadi no calia cap acció.

Però també hem de ser realistes. No és probable que el Consell o els estats membres mostrin un gran entusiasme per incloure una anàlisi detallada en la motivació d'un acte, potser també per por de donar a les parts interessades munició per presentar accions davant el Tribunal.

Sigui el que sigui, és força evident, i la poca jurisprudència que tenim avui ho confirma, que les possibilitats de què disposa el jutge per dur a terme un control real i substancial del respecte al principi de subsidiarietat són molt limitades. L'actuació que el legislador consideri necessària difícilment la desautoritzarà el Tribunal. Aquesta possibilitat només es podria preveure en un cas en què l'avaluació del legislador fos manifestament errònia, cosa que no passarà sovint.

És molt possible que el jutge digui: «Legislador, no heu demostrat suficientment la necessitat de la vostra acció segons els criteris que preveu el principi de subsidiarietat.» En aquest moment es tracta d'un control formal sobre la presència d'una motivació en l'acte. En canvi, seria molt més difícil que el jutge digués: «Legislador, us heu equivocat manifestament en el fons; no hi ha cap necessitat d'actuar.» Normalment, la tendència del jutge serà més aviat deixar aquesta consideració a les dones i els homes polítics.

Els agraeixo la seva atenció.

### **El president**

*Merci beaucoup, monsieur Timmermans.*

I ara és el torn del senyor Christian Pennera. El senyor Pennera és llicenciat en dret i ciències polítiques i funcionari del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees des de l'1 de gener de 1977, i ha estat cap del Servei Jurídic del Parlament Europeu del gener del 91 al maig del 2003 i director d'Afers Institucionals i Legislatius del Servei Jurídic del Parlament Europeu del juny del 2003 a l'octubre del 2006. Actualment és jurisconsult del Parlament Europeu des del novembre del 2006.

Senyor Pennera, té la paraula.

## Algunes reflexions sobre el principi de subsidiarietat al Tractat de Lisboa

**El Sr. Christian Pennera** (jurisconsult del Parlament Europeu)

Merci.

Monsieur le président, mesdames, messieurs, mon intervention se concentrera sur la prise en compte de la subsidiarité sous l'angle du traité de Lisbonne qui va entrer en vigueur.

Mon plan ne sera pas très original. Il portera d'abord sur le contrôle *ex ante*, c'est-à-dire celui que vous, les parlements régionaux, associés à vos parlements nationaux, allez effectuer sur les propositions de textes législatifs et, d'autre part, sur le contrôle *ex post*, c'est-à-dire celui que la Cour de justice de l'Union européenne réalisera.

Avant d'arriver à mon premier point, permettez-moi un bref rappel sur la portée de termes qui reviendront dans mon intervention. Le traité de Lisbonne est constitué de deux traités qui ont le même rang, le traité sur l'Union européenne, d'une part, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'autre part. Au traité de Lisbonne, sont adjoints une petite quarantaine de protocoles qui, comme vous le savez, ont rang de droit primaire. Le tout premier de ces protocoles au traité de Lisbonne porte sur « le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ». Le deuxième protocole vise « l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Ce n'est qu'après, en troisième position, que se place le protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne. S'il y a des symboles quelque part, en voilà un.

Je parlerai souvent du « mandat » : il s'agit là du texte élaboré sous la présidence allemande du Conseil, suite à la période de réflexion succédant à l'échec de la constitution. Ce mandat, officiellement transmis en juin 2007 par le Conseil européen à la Conférence intergouvernementale qui devait adopter le traité de Lisbonne, comporte une vingtaine de pages ; les indica-

tions y sont extrêmement précises et un certain nombre de dispositions ont été reproduites intégralement dans le traité de Lisbonne, sous ses deux composantes. Elles figurent aux côtés de textes aujourd'hui en vigueur conformément au traité instituant la Communauté européenne dans l'état du traité de Nice et maintenus comme tels, et d'articles nouveaux ayant figuré dans la constitution dont on connaît le destin. La Conférence intergouvernementale qui a siégé durant le deuxième semestre 2007 s'est quasiment limitée à confier à un groupe de juristes représentant les trois institutions décisionnelles de la Communauté et les services diplomatiques des vingt-sept États membres de coordonner les textes issus de ces trois origines et d'en faire ce qui est devenu le traité de Lisbonne.

La base juridique qui définit le principe de subsidiarité n'a pas beaucoup changé. C'est l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne. Il y a une petite modification par rapport à l'actuel article 5 du traité sur la Communauté européenne, en ce que — et cela vous intéresse spécialement — il faut à présent vérifier non pas uniquement que les objectifs de l'action envisagée soient correctement atteints par les États membres au niveau central, mais aussi aux niveaux régional et local.

Le principe de subsidiarité fait, déjà dans le traité sur la Communauté européenne, l'objet d'un protocole, le protocole numéro 30 issu du traité d'Amsterdam mais qui, pour parler franc, n'a qu'une pure et simple valeur déclaratoire. Avec le protocole numéro 2 du traité de Lisbonne, les choses vont complètement changer.

Mais il y a quelque chose de tout à fait nouveau : c'est l'apparition du gardien politique du respect de la subsidiarité dans l'Union, un gardien parlementaire qui risque fort d'être beaucoup plus efficace que le gardien actuel, la Cour de justice des Communautés, dont monsieur le juge Timmermans a souligné les limites de l'intervention à cet égard. Ce gardien parlementaire apparaît à l'article 12 du traité sur l'Union européenne en la personne des parlements nationaux qui, entre autres, veillent au respect du principe de subsidiarité. Cet article 12 est une des dispositions qui ont été dictées mot à mot par le mandat de juin 2007 dont je parlais plus haut. Relevant du titre 2 intitulé « Dispositions relatives aux principes démocratiques » du traité sur l'Union européenne, les parlements nationaux s'immiscent ainsi, qu'on le veuille ou non, et on le verra bien à la suite de mon exposé, dans le fonctionnement du processus décisionnel de l'Union.

C'est là le contrôle en amont exercé au premier chef par les parlements nationaux et indirectement par le Comité des régions, où les instances que vous représentez ont largement leur mot à dire.

Quels sont les actes qui font l'objet du contrôle de subsidiarité ? À cet égard, le protocole numéro 2 du traité sur l'Union européenne est très clair. Il s'agit de tout « projet d'acte législatif », c'est-à-dire principalement les propositions

de la Commission, mais aussi les initiatives d'autres instances aboutissant à l'adoption d'actes législatifs de l'Union — article 3 du protocole numéro 2.

Qu'est-ce donc qu'un acte législatif selon le système de Lisbonne ? C'est un acte, dit l'article 289, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « adopté par procédure législative ». Il y a des procédures législatives ordinaires qui sont, *grosso modo*, adoptées selon l'actuelle codécision entre le Parlement européen et le Conseil. Il y a aussi des procédures législatives spéciales — article 289, paragraphes 1 et 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — mais, dans tous les cas, ce sont des actes législatifs, donc *a priori* susceptibles du contrôle de subsidiarité.

Quels sont, dès lors, les actes exclus du contrôle de subsidiarité ?

Il y a d'abord les actes du Conseil européen, *expressis verbis*, puisque cette nouvelle institution de l'Union « n'exerce pas de fonction législative » — article 15, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

Sont aussi exclus, les actes juridiquement contraignants qui ont trait à la politique de sécurité commune conformément tant à l'article 24, paragraphe 1 qu'à l'article 31, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne, qui déclarent l'un et l'autre que « l'adoption d'actes législatifs est exclue » dans ce domaine de compétences.

Si on en reste aux actes législatifs plus usuels, relevant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — c'est-à-dire *grosso modo* ceux que connaît l'actuel traité sur la Communauté européenne complété notamment du troisième pilier sur la justice et les affaires intérieures —, on constate que le contrôle de subsidiarité ne s'applique pas aux actes législatifs pris dans l'exercice d'une compétence exclusive de l'Union — article 5, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne. Désormais, cette compétence exclusive est décrite de manière limitative dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en son article 3, à savoir les domaines de l'union douanière, de la concurrence, de la politique monétaire, des ressources biologiques et de la politique commerciale commune.

Le contrôle de subsidiarité portera donc sur le gros du paquet des politiques de l'Union qui relèvent des compétences partagées — article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Selon que la base juridique d'un acte législatif indique s'il s'agit d'une compétence exclusive ou partagée de l'Union, le contrôle de subsidiarité s'appliquera ou pas. Mais quid des actes à double base puisque, cette pratique se généralisant, rien n'exclut que l'on retrouve, pour un même acte législatif, une base ressortissant à la fois de l'une et de l'autre de ces compétences. Voilà déjà un sujet de difficulté, sachant que les parallèles que l'on peut tirer actuellement de la jurisprudence sur les bases juridiques impliquent, *mutatis mutandis*, qu'un acte respecte les conditions de forme substantielle de chacun des articles du traité qui en constituent la base.



Il existe d'autres actes qui ne seront pas sujets au contrôle de subsidiarité alors que, pourtant, certains indices pourraient s'y glisser : les actes dits « délégués », c'est-à-dire cette nouvelle catégorie d'actes dont l'adoption est confiée à la Commission et qui, bien qu'étant de portée générale et complétant ou modifiant certains éléments non essentiels de l'acte législatif, n'en sont pas moins, selon la définition de l'article 290, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de la Union européenne des « actes non législatifs ».

Il y a également dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne des actes qui sont indubitablement des actes législatifs soumis, en principe, à ce titre au contrôle de subsidiarité, tels que le budget général dont l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne déclare qu'il est adopté « conformément à une procédure législative spéciale ». Cela étant, par ces caractéristiques mêmes d'adoption, à savoir l'obligation faite désormais au Conseil d'adopter « sa position sur le projet de budget » dans le mois qui suit la proposition de la Commission, on voit bien que naît un conflit qui ne permet pas aux parlements nationaux d'exercer le contrôle de subsidiarité dans le délai de huit semaines. J'imagine pourtant qu'il y a beaucoup de monde, même parmi vous, qui aimerait bien dire quelque chose sur ce genre de documents. Dans un ordre d'idées voisin, on retrouve le cadre financier pluriannuel qui, selon l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est un acte adopté dans le cadre d'une « procédure législative spéciale ».

Il y a encore de nombreux autres actes qui posent problème, à commencer par tous les actes de caractère organique ou organisationnel qui n'en sont pas moins, *stricto sensu*, des actes législatifs, conformément à leur mode d'adoption. Je pense par exemple au règlement financier — article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne —, au statut des députés — article 223 du même traité —, au statut des fonctionnaires — article 336 —, et cetera. Le bon sens, bien sûr, devrait suffire à déclarer que ce genre d'actes n'est pas soumis au contrôle de subsidiarité, mais, *a priori*, les articles 3 et 4 du protocole numéro 2 portent bien sur tous les actes législatifs pour autant qu'ils ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union. Il y a sans doute, dans ces derniers termes, une voie à creuser.

Comme vous le voyez, la détermination des actes à soumettre au contrôle parlementaire de subsidiarité risque d'être rapidement conflictuelle.

À ce sujet, il y a un autre point qui mérite d'être noté : l'article 4 du protocole numéro 2 dispose que « la Commission transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux ». Qu'est-ce qu'un projet modifié d'acte législatif ? *A priori*, il y a déjà deux cas de figure envisageables. Ce sont les actes que, conformément à l'article 7 du même protocole numéro 2, la Commission peut être amenée à réexaminer suite à des réserves émises par des parlements nationaux, en vue, notamment, de les modifier à cet égard. Il y a un autre type d'acte modifié que les juristes



communautaires connaissent : c'est la proposition que la Commission a pris l'habitude d'amender dans le cadre de la codécision, au vu de la première lecture du Parlement, avant que le Conseil n'adopte la position commune. Ce pouvoir de modification est expressément prévu par l'article 293, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est la version correspondant, *mutatis mutandis*, à l'actuel article 250, paragraphe 2 du traité sur la Communauté européenne. Je ne veux pas trop m'aventurer sur ce terrain, tant je vois se dessiner les blocages décisionnels qu'une telle interprétation pourrait entraîner.

Maintenant que nous savons — plus ou moins — quels actes seront soumis au contrôle de subsidiarité, voyons comment s'effectuera ce contrôle. Il s'effectuera dès que, dans les cas classiques, la Commission aura envoyé sa proposition d'acte au législateur de l'Union puisque c'est au même moment, dit l'article 4, alinéa 1 du protocole numéro 2, que les parlements nationaux doivent être saisis, et ceci bien sûr dans leur langue propre.

Pour aider les parlements nationaux à effectuer ce contrôle, il est prévu qu'une « fiche de subsidiarité » accompagne chaque projet d'acte législatif et c'est l'instance qui émet le projet qui a la charge de formuler « les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci » qu'au niveau national ou régional — article 5 du protocole numéro 2. La charge première de la preuve du respect de l'acte de subsidiarité ressortit donc à l'émetteur du projet.

Les parlements nationaux ont huit semaines pour prendre position. On entend souvent dire que ceux-ci seront bien incapables de respecter ce délai — même si le mandat de juin 2007 a allongé le délai initial de six à huit semaines. Personnellement, j'en doute. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en amont de tout projet d'acte législatif, surtout lorsqu'il est le fait de la Commission, des consultations intenses sont menées préalablement avec les administrations des États membres. C'est expressément ce qu'exige l'article 2 du protocole numéro 2. Les parlements nationaux, devant lesquels les gouvernements des États membres sont « démocratiquement responsables », ainsi que le rappelle désormais clairement l'article 10, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne, peuvent parfaitement contraindre les administrations de leurs États membres de rendre compte très en amont des négociations en cours à Bruxelles en vue de l'adoption d'un projet d'acte législatif. Dans certains États membres, cela se pratique déjà et c'est bien dans ce sens qu'il faut lire une partie de l'arrêt récent de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Nous verrons donc bien, à l'usage, si les huit semaines d'examen accordées aux parlements des États membres suffisent ou non pour faire connaître les objections de subsidiarité.

Aux parlements nationaux, ou à l'une de leurs deux composantes dans les systèmes bicaméraux, revient la tâche d'émettre dans le délai de huit semaines un « avis motivé » si, à leurs yeux, la subsidiarité est en cause. Et que font la

Commission, le Parlement européen et le Conseil ? Ils en « tiennent compte » — article 7 du protocole numéro 2.

Gageons que les membres du Parlement européen en tiendront particulièrement compte si c'est l'un de leurs propres parlements nationaux qui a des états d'âme. Gageons aussi que cela aura des suites, même s'il n'y a que deux ou trois avis motivés, si ceux-ci proviennent d'États membres à grosses délégations parlementaires à Strasbourg. Il en ira bien sûr de même dans les enceintes du Conseil à Bruxelles, où les voix des uns et des autres sont pondérées.

Le paragraphe 2, article 7 du protocole numéro 2 reprend et est resté conforme à celui que connaissait le traité constitutionnel. Il vous est sans doute connu. Si un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux — c'est-à-dire dix-huit sur cinquante-quatre, chiffre permettant de tenir compte des systèmes bicaméraux — émet des doutes quant au respect de la subsidiarité, le projet doit être réexaminé par la Commission. Dans le secteur de la liberté, sécurité et justice, il suffit de quatorze voix pour obtenir ce résultat.

La Commission, puisque c'est quasiment toujours d'elle qu'il s'agira, doit à ce stade anéantir les soupçons de violation du principe de subsidiarité. Elle modifiera son texte, voire le retirera, ou le maintiendra, après avoir motivé cette décision.

Le mandat de juin 2007 a rajouté un paragraphe 3 à cet article 7 du protocole numéro 2. Désormais, si la moitié des parlements nationaux adopte une telle position et dans l'hypothèse où la Commission persisterait, s'agissant d'un acte soumis à procédure législative ordinaire — l'actuelle codécision —, à maintenir sa proposition inchangée, le Parlement devra, avant de conclure sa première lecture, effectuer un vote qui, s'il est adopté à la majorité simple, entraînera la disparition du texte. Il en ira de même pour le Conseil qui s'exprimera alors à une majorité de 55 pour cent.

Cette disposition suggère différentes réflexions. D'abord, c'est la première fois, à ma connaissance, que le traité met le législateur communautaire au pied du mur, en exigeant de lui un vote positif ou négatif sur une proposition de la Commission.

En second lieu, la formulation du paragraphe 3 de l'article 7 du protocole numéro 2 conduit bien à penser qu'en aucune mesure le législateur communautaire ne peut procéder à sa première lecture avant que les parlements nationaux des États membres aient eu le temps d'émettre leurs observations de subsidiarité, dans le délai de huit semaines, bien entendu. Si tel est le cas, et en fonction de l'importance numérique de ces réserves, aucun développement ne peut avoir lieu au niveau du législateur tant que la Commission n'a pas officiellement pris position sur ces réserves figurant dans l'avis motivé des parlements nationaux.

Ceci ne fait que confirmer une analyse que l'on pouvait déjà tirer du seul examen du protocole tel qu'il figurait en annexe du traité constitutionnel, à

savoir que le respect du délai de huit semaines — jadis six semaines — constitue une condition de forme substantielle de la validité de l'acte, au vu des conséquences que le non-respect de ce délai a sur le devenir de l'acte. La violation des formes substantielles d'un acte législatif en cours de procédure d'adoption entraîne la nullité de l'acte. La jurisprudence relative aux affaires « Isoglucose » des années quatre-vingt suite à l'adoption, par le Conseil, d'un acte alors que le Parlement, bien que saisi, n'avait pas encore rendu son avis consultatif, présente à cet égard des similitudes frappantes avec la situation présente. Rappelons que la validité d'un acte peut être vérifiée par la Cour de justice, certes à l'initiative d'un requérant privilégié, au sens de l'actuel article 230 du traité sur la Communauté européenne — actuel article 203 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne —, mais il peut aussi l'être à l'initiative de tout plaideur devant son juge national par le biais de la voie préjudicielle ou, éventuellement, par celui de l'exception d'illégalité. Voilà donc de quoi prendre très au sérieux, de la part de tous les acteurs du processus décisionnel, le scrupuleux respect du délai de huit semaines, éventuellement allongé en fonction des péripéties subséquentes à l'examen de subsidiarité par les parlements nationaux, au vu des hypothèses décrites ci-dessus.

La chose présente d'ailleurs une brûlante actualité pour ceux des projets d'actes législatifs actuellement soumis au législateur communautaire et qui, notamment s'ils relèvent d'une procédure législative ordinaire, n'auraient pas encore atteint le stade de la première lecture complète du législateur, c'est-à-dire la position commune du Conseil, date à laquelle le texte législatif examiné n'est plus juridiquement celui de la Commission. À mes yeux, il va de soi qu'une consultation de subsidiarité organisée sur une base volontaire, comme c'est actuellement le cas dans le cadre des « arrangements Barroso », ne présente aucune similitude, ni en fait ni en droit, avec le contrôle de subsidiarité tel que l'organise le protocole numéro 2 du traité de Lisbonne.

Sur le contrôle *ex post*, je serai plus bref car, en substance, rien n'a changé avec le mandat de juin 2007. L'article 8 du protocole numéro 2 prévoyait déjà, sous sa version du traité constitutionnel, la possibilité d'un recours de contrôle de légalité au sens de l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — ex-230 du traité sur la Communauté européenne — transmis par un État membre « conformément à son ordre juridique, au nom de son Parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».

On sait que — et monsieur le juge Timmermans nous l'a rappelé — la Cour a eu fréquemment à connaître du grief de violation de la subsidiarité depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, bien qu'aucune annulation n'a été fondée sur ce moyen unique. Ici donc, et contrairement à ce qui existait, c'est-à-dire l'action privilégiée en annulation dans le chef de l'État membre proprement dit, on envisage le cas d'une composante d'un État membre, son parlement national ou une des chambres de ce dernier, qui saisit la Cour *motu proprio*.

Je me demande si les auteurs de cette disposition ont bien mesuré les conséquences qu'elle entraîne sous l'angle de la procédure. Sans entrer dans les détails, notons par exemple les difficultés suivantes : que fera un État membre si son gouvernement a estimé que le projet d'acte n'était pas contraire au principe de subsidiarité, alors qu'une des chambres de ce pays — celle qui, par exemple, est politiquement minoritaire face à la couleur politique de l'autre chambre qui soutient, elle, le gouvernement — en a demandé l'annulation au sens de la subsidiarité ? S'il y a dépôt d'un recours à l'initiative de la chambre en question, cet État membre pourra-t-il intervenir au procès contre son parlement ? Le fait qu'il ait l'obligation de transmettre la requête élaborée par une enceinte de son appareil parlementaire privera-t-il l'État membre en tant que tel de ce droit que lui confie le statut de la Cour — article 40, alinéa 1<sup>er</sup> ? Verra-t-on alors un acte du législateur communautaire attaqué en subsidiarité par une chambre d'un État membre, lequel, pour sa part, soutiendra devant la Cour la partie défenderesse, par exemple le Parlement et le Conseil si nous sommes face à une procédure législative ordinaire ?

Il y a un autre exemple de difficultés : une possibilité d'agir sous l'angle de la subsidiarité est aussi attribuée au Comité des régions, conformément à l'article 8, paragraphe 2 du protocole numéro 2. Ce recours se distingue du recours général dont disposera désormais le Comité des régions dès lors qu'il voudra sauvegarder ses prérogatives propres, au sens de l'article 263, alinéa 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. On notera à cet égard que le juge de subsidiarité pourra, pour un même acte, être soit la Cour de justice lorsque ce sera un parlement national qui la saisira via son État membre, soit le tribunal lorsqu'il s'agira du Comité des régions. En effet, conformément à l'article 51 du statut de la Cour — protocole numéro 3 du traité de Lisbonne —, seules les institutions de l'Union ont accès à la Cour de justice dans le cadre de l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, alors qu'il est bien clair que le Comité des régions n'est pas une institution mais un organe consultatif — article 13, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne et article 300 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le juge naturel du Comité des régions est donc le tribunal et non la Cour.

Ceci doit suffire pour vous suggérer, sans trop entrer dans une énumération de difficultés qui pourrait être longue, combien il est délicat, pour les hautes parties contractantes, de concevoir un nouveau type de requérant sur la base de quelques mots figurant dans un protocole.

Puisque la compétence d'organiser l'accès au prétoire au sens de l'article 8 du protocole numéro 2 a été confiée à chaque ordre juridique national, voyons à présent ce qu'il en est advenu auprès des rares États membres qui ont réagi au jour où je vous parle.

Avouons cependant d'emblée qu'il y a quelque chose d'étrange dans le principe même consistant à donner à un parlement, parallèlement à l'État

membre en tant que tel, une voie autonome pour faire apprécier en justice, sous l'angle du respect de la subsidiarité, un acte juridique de l'Union. En effet, le gouvernement de l'État membre a, en général, le soutien de son parlement ; si ce dernier estime qu'un projet d'acte législatif ne respecte pas correctement le principe de subsidiarité, il se tourne vers son gouvernement et exige de ce dernier de faire valoir une voix correspondante au sein du Conseil. Si d'aventure, cet État se trouve mis en minorité dans cette enceinte, il a, depuis longtemps, l'accès au prétoire en tant que requérant privilégié. Pourquoi donc confier alors, de manière autonome, à un parlement, la possibilité de saisir le juge de Luxembourg, alors que c'est au niveau de la responsabilité politique du gouvernement devant sa propre chambre que la question devrait se régler, si une divergence perdure ?

À la limite, dans les systèmes bicaméraux, on peut envisager deux chambres, dont l'une soutient le gouvernement et l'autre ne le soutient pas. Si pour une des chambres, le principe de subsidiarité a été violé, mais que telle n'est pas l'interprétation de l'autre chambre qui, elle, soutient le gouvernement, alors la perspective d'une action judiciaire a son sens.

Notons encore que les considérations ci-dessus s'appliquent dans l'hypothèse où la décision d'aller à la Cour est prise par une majorité au sein du Parlement — ou de l'une de ses chambres qui décide de saisir la Cour de justice. Ceci semble être l'option de deux États membres, la Pologne et l'Espagne, dans lesquels le parlement pourrait demander au gouvernement d'intenter une action au sens de l'article 8 protocole numéro 2 sur la base d'une décision prise à la majorité des voix exprimées dans ce parlement.

Il y a cependant deux autres exemples — et non des moindres — dans lesquels cette logique n'a pas été suivie dans les dispositions nationales d'application de la procédure de l'article 8 du protocole numéro 2. En effet, en Allemagne comme en France, l'accès à la justice de l'Union prévu à l'article 8 du protocole numéro 2 n'a pas été considéré comme l'expression de la volonté d'une majorité du parlement national, voire d'une majorité d'une des deux chambres, mais elle est conçue comme une protection des droits des minorités dans l'une ou l'autre des deux chambres.

Ainsi, la loi allemande prévoit-elle que « à la demande d'un quart de ses membres, le Bundestag est obligé de déposer un recours au sens de l'article 8 du protocole (...). À la demande d'un quart de ses membres qui ne soutiennent pas le dépôt du recours, le point de vue de ces derniers doit être exprimé dans la requête (...). L'organe qui a décidé de déposer un recours (...) prend en charge la conduite du procès devant la Cour de justice de l'Union (...). Si une demande tendant au dépôt d'un recours (...) a été soumise au Bundestag et au Bundesrat, l'autre organe peut formuler un avis ».

On en tire donc la conclusion que s'il se forme au Bundestag ou au Bundesrat — pour lequel une disposition de même portée existe *mutatis mutandis* —

une minorité d'un quart des membres souhaitant contester la subsidiarité d'un acte législatif de l'Union, la Cour sera saisie d'office par l'intermédiaire du gouvernement fédéral.

En France, la situation est du même ordre, mais relève, elle, non pas d'une loi d'application, mais de la Constitution même. En effet, l'article 86-6 de la Constitution française qui entrera en vigueur concomitamment avec le traité de Lisbonne dispose que « chaque assemblée peut formuler un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice par le gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées (...). À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit ».

Voilà donc où nous en sommes pour l'instant. Attendons, certes, les précisions législatives des autres États, mais, *a priori*, ce que je viens de vous lire laissera certainement perplexe plus d'un juriste fréquentant les juridictions de l'Union.

Il est temps de conclure.

Avec le protocole numéro 2 sur le contrôle de l'application du principe de subsidiarité, l'Union a franchi un pas dont on ne peut pas mesurer l'ampleur, surtout si on le rapproche de l'introduction, par le biais du mandat de juin 2007, du nouvel article 12 du traité sur l'Union européenne sur les parlements nationaux.

Pris au pied de la lettre, le contrôle de subsidiarité, avec des délais dont le respect risque fort de s'assimiler à une condition substantielle de forme de l'acte subséquent, n'est pas de nature à faciliter et à fluidifier la production législative de l'Union. Espérons quand même que celle-ci y gagnera en légitimité aux yeux du citoyen.

Les hautes parties contractantes ont laissé à chaque État membre le soin de déterminer l'art et la manière dont ils permettront à leur parlement, ou à des composantes de celui-ci, de saisir les juridictions de l'Union pour le contrôle du principe de subsidiarité. À première vue, les mécanismes qui s'élaborent ne simplifieront pas le déroulement de certaines affaires à venir devant la Cour de justice.

Merci.

---

Traducció

Gràcies.

Senyor president, senyores i senyors, la meva intervenció se centrarà en la presa en consideració de la subsidiarietat des del punt de vista del Tractat de Lisboa, que ha d'entrar en vigor.

El meu punt de vista no serà gaire original. En primer lloc faré referència al control *ex ante*, és a dir, el que vostès, els parlaments regionals, associats als seus parlaments nacionals, faran sobre les propostes de textos legislatius, i en

segon lloc al control *ex post*, és a dir, el que durà a terme el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

Abans d'abordar el primer punt, permetin-me que els recordi breument els termes que apareixeran en la meva intervenció. El Tractat de Lisboa, el constitueixen dos tractats que tenen el mateix rang: el Tractat de la Unió Europea, d'una banda, i el Tractat de funcionament de la Unió Europea, de l'altra. El Tractat de Lisboa incorpora una quarantena de protocols que, com saben, tenen rang de dret primari. El primer d'aquests protocols del Tractat de Lisboa fa referència al «paper dels parlaments nacionals a la Unió Europea». El segon, a «l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat». No és fins després, en tercera posició, que trobem el protocol sobre l'Estatut del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Si hi ha cap símbol enlloc, aquest n'és un.

Parlaré sovint del «mandat». Es tracta del text elaborat durant la presidència alemanya del Consell després del període de reflexió que va seguir el fracàs de la constitució. Aquest mandat, que el juny del 2007 el Consell Europeu va trametre oficialment a la Conferència Intergovernamental, que havia d'adoptar el Tractat de Lisboa, consta d'una vintena de pàgines. Les indicacions hi són extraordinàriament precises, i unes quantes disposicions han estat íntegrament reproduïdes al Tractat de Lisboa en les seves dues variants. Figuren al costat de textos en vigor, en virtut del tractat constitutiu de la Comunitat Europea, tal com van ser modificats al Tractat de Niça i mantinguts com a tals, i d'articles nous que formaven part de la constitució, que ja se sap la fi que va tenir. La Conferència Intergovernamental, que es va reunir el segon semestre del 2007, pràcticament es va limitar a confiar a un grup de juristes, que representaven les tres institucions amb capacitat de decisió de la Comunitat i els serveis diplomàtics dels vint-i-set estats membres, la coordinació dels textos sorgits d'aquestes tres fonts i fer-ne el que ha esdevingut el Tractat de Lisboa.

La base jurídica que defineix el principi de subsidiarietat no ha canviat gaire. És l'article 5, paràgraf 3, del Tractat de la Unió Europea. Hi ha una petita modificació a l'actual article 5 del Tractat de la Comunitat Europea, per la qual, i això els interessa especialment, ara cal comprovar que els estats membres assoleixen correctament els objectius de l'acció proposada no solament en el nivell central, sinó també en els nivells regional i local.

Ja al Tractat de la Comunitat Europea el principi de subsidiarietat era objecte d'un protocol, el protocol número 30 sorgit del Tractat d'Amsterdam, però que, siguem francs, tenia un valor purament i simplement declaratori. Amb el protocol número 2 del Tractat de Lisboa les coses han canviat completament.

Hi ha una cosa totalment nova, però: l'aparició del vigilant polític del respecte a la subsidiarietat a la Unió, un vigilant parlamentari que promet ser



molt més eficaç que no el vigilant actual, el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, del qual el senyor Timmermans ha remarcat els límits d'intervenció en aquest sentit. Aquest vigilant parlamentari apareix a l'article 12 del Tractat de la Unió Europea en la figura dels parlaments nacionals, que entre altres coses vetllen perquè es respecti el principi de subsidiarietat. L'article 12 és una de les disposicions dictades mot a mot del mandat del juny del 2007 que els comentava anteriorment. D'acord amb el títol II del Tractat de la Unió Europea, titulat «Disposicions sobre els principis democràtics», els parlaments nacionals entren, ho vulguem o no, i ho veurem ara clarament durant la meua ponència, en el funcionament del procés de presa de decisions de la Unió.

És en el control exercit abans en primera instància pels parlaments nacionals i indirectament pel Comitè de les Regions on les instàncies que vostès representen tenen molt a dir.

Quins actes són objecte del control de subsidiarietat? En aquest punt el protocol número 2 del Tractat de la Unió Europea és molt clar: qualsevol «projecte d'acte legislatiu», és a dir, principalment les propostes de la Comissió, però també les iniciatives d'altres instàncies destinades a l'adopció d'actes legislatius de la Unió —article 3 del protocol número 2.

Aleshores, què és un acte legislatiu, segons el sistema de Lisboa? És un acte —diu l'article 289, paràgraf 3, del Tractat de funcionament de la Unió Europea— «adoptat mitjançant un procediment legislatiu». Hi ha procediments legislatius ordinaris que, *grosso modo*, s'adopten d'acord amb l'actual sistema de codecisió entre el Parlament Europeu i el Consell. També hi ha procediments legislatius especials —article 289, paràgrafs 1 i 2, del Tractat de funcionament de la Unió Europea. Però en tot cas són actes legislatius, i per tant susceptibles *a priori* del control de subsidiarietat.

Per tant, quins són els actes que resten exclosos del control de subsidiarietat?

En primer lloc tenim els actes del Consell Europeu, *expressis verbis*, ja que aquesta nova institució de la Unió «no exerceix cap funció legislativa» —article 15, paràgraf 1, del Tractat de la Unió Europea.

També en queden exclosos els actes jurídicament vinculants en matèria de política de seguretat comuna, d'acord tant amb l'article 24, paràgraf 1, com amb l'article 31, paràgraf 1, del Tractat de la Unió Europea, que estableixen tots dos que en aquest àmbit competencial «queda exclosa l'adopció d'actes legislatius».

Si ens centrem en els actes legislatius més usuals, que depenen del Tractat de funcionament de la Unió Europea —és a dir, *grosso modo* els que depenen de l'actual Tractat de la Comunitat Europea complementat principalment amb el tercer pilar de la justícia i els afers interns—, constatem que el control de subsidiarietat no s'aplica als actes legislatius presos en l'exercici



d'una competència exclusiva de la Unió —article 5, paràgraf 3, del Tractat de la Unió Europea. A partir d'ara aquestes competències exclusives són descrites de manera restrictiva a l'article 3 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, és a dir que afecten els àmbits de la unió duanera, la competència, la política monetària, els recursos biològics i la política comercial comuna.

Per tant, el control de subsidiarietat s'aplicarà al gruix de les polítiques de la Unió que afecten les competències compartides —article 4 del Tractat de funcionament de la Unió. El control de subsidiarietat s'aplicarà o no segons que el fonament jurídic de l'acte legislatiu indiqui si es tracta d'una competència compartida o d'una d'exclusiva de la Unió. Però què passa amb els actes amb doble fonament? Perquè, amb aquesta pràctica que es va generalitzant, res no exclou que trobem en un mateix acte legislatiu una fonamentació que a la vegada remeti a tots dos tipus de competències. Aquí ja tenim un tema complicat, sabent que els paral·lelismes que es poden fer actualment pel que fa a la jurisprudència sobre els fonaments jurídics impliquen, *mutatis mutandis*, que un acte ha de respectar de forma substancial les condicions de cadascun dels articles del tractat en què es basa.

Hi ha un altre tipus d'actes no subjectes al control de subsidiarietat i que, tanmateix, en podrien presentar alguns indicis. Són els actes anomenats «delegats», és a dir, aquesta nova categoria d'actes l'adopció dels quals es confia a la Comissió i que, encara que siguin d'abast general i completin o modifiquin determinats elements no essencials de l'acte legislatiu, no deixen de ser un altre acte legislatiu, segons la definició d'«actes no legislatius» de l'article 290, paràgraf 1, del Tractat de funcionament de la Unió Europea.

Al Tractat de funcionament de la Unió Europea també hi ha actes que indubtablement són actes legislatius sotmesos, en principi, i d'acord amb aquesta naturalesa, al control de subsidiarietat, com ara el pressupost general, del qual l'article 314 del Tractat de funcionament de la Unió Europea estableix que s'adopta «d'acord amb un procediment legislatiu especial». Dit això, per aquestes mateixes característiques d'adopció, és a dir, l'obligació a partir d'ara per al Consell d'adoptar «la seva posició sobre el projecte del pressupost» durant el mes següent a la proposta de la Comissió, veiem clarament que sorgeix un conflicte que no permet als parlaments nacionals exercir el control de subsidiarietat en el termini de vuit setmanes. M'imagino que hi ha molta gent, fins i tot entre vostès, que els agradaria dir alguna cosa sobre aquest tipus de documents. De la mateixa manera trobem el marc financer plurianual, que segons l'article 312 del Tractat de funcionament de la Unió Europea és un acte adoptat «d'acord amb un procediment legislatiu especial».

Encara hi ha molts més actes que plantegen problemes, començant per tots els de caràcter orgànic o organitzatiu, que no per això deixen de ser, *stricto sensu*, actes legislatius, en virtut de la seva fórmula d'adopció. Penso, per

exemple, en el reglament financer —article 222 del Tractat de funcionament de la Unió Europea—, en l'Estatut dels diputats —article 223 del mateix tractat—, en l'Estatut dels funcionaris —article 336—, etcètera. El sentit comú, certament, ens du a proclamar que aquest tipus d'actes no són sotmesos al control de subsidiarietat, però, *a priori*, els articles 3 i 4 del protocol número 2 evidentment afecten tots els actes legislatius mentre no siguin competència exclusiva de la Unió. Indubtablement, en aquests últims termes, això és un entrebanc.

Com veuen, determinar quins actes s'han de sotmetre al control parlamentari de subsidiarietat és una qüestió que es preveu ràpidament conflictiva.

Amb relació a aquest tema, hi ha un altre punt que cal destacar: l'article 4 del protocol número 2 disposa que «la Comissió ha de trametre els seus projectes d'actes legislatius i també els seus projectes modificats als parlaments nacionals». Què és un projecte modificat d'acte legislatiu? *A priori* ja n'hi ha dos casos possibles. Són els actes que, d'acord amb l'article 7 del mateix protocol número 2, les reserves dels parlaments nacionals poden induir la Comissió a reexaminar-los i modificar-los. Hi ha un altre tipus d'acte modificat que els juristes comunitaris coneixen: la proposta que la Comissió ha pres el costum de modificar en el marc de la codecisió en vista de la primera lectura del Parlament i abans que el Consell adopti la posició comuna. Aquest poder de modificació, el preveu expressament l'article 293, paràgraf 2, del Tractat de funcionament de la Unió Europea, que és la versió corresponent, *mutatis mutandis*, a l'actual article 250, paràgraf 2, del Tractat de la Comunitat Europea. No vull entrar gaire en aquest terreny, perquè veig perfilar-se els entrebancs per a les decisions que una interpretació com aquesta podria comportar.

Ara que sabem, més o menys, els actes que se sotmetran al control de subsidiarietat, parlem de com s'haurà de dur a terme aquest control. En els casos clàssics es farà a partir del moment que la Comissió hagi enviat la seva proposta d'acte al legislador de la Unió, ja que és en aquest mateix moment, diu l'article 4, apartat 1, del protocol número 2, que s'ha de trametre als parlaments nacionals, i per descomptat en la seva pròpia llengua.

Per ajudar els parlaments nacionals a fer aquest control és previst que una «fitxa de subsidiarietat» acompanyi cada projecte d'acte legislatiu, i és la instància que emet el projecte la que s'ha d'encarregar de formular «les raons que permeten concloure que un objectiu de la Unió es pot assolir millor en l'àmbit de la Unió» que no en els àmbits nacional o regional —article 5 del protocol número 2. Així, doncs, la primera càrrega de la prova del respecte a la subsidiarietat és competència de l'emissor del projecte.

Els parlaments nacionals tenen vuit setmanes per posicionar-se. Se sent dir sovint que no podran respectar aquest termini, tot i que el mandat del

juny del 2007 ja va allargar el termini inicial de sis a vuit setmanes. Personalment, ho dubto. Cal no oblidar, en efecte, que prèviament a tot projecte d'acte legislatiu, sobretot mentre és cosa de la Comissió, es duen a terme intenses consultes amb les administracions dels estats membres. Això és el que exigeix expressament l'article 2 del protocol número 2. Els parlaments nacionals, davant els quals els governs dels estats membres són «democràticament responsables», tal com recorda clarament l'article 10, paràgraf 2, del Tractat de la Unió Europea, poden perfectament constrènyer les administracions dels seus estats perquè comuniquin molt abans les negociacions en curs a Brussel·les amb vista a l'adopció d'un projecte d'acte legislatiu. En alguns estats membres això ja es practica, i és en aquest sentit que s'ha d'interpretar una part de la sentència recent del Tribunal Constitucional alemany. Ja veurem en la pràctica si les vuit setmanes d'examen concedides als parlaments dels estats membres són suficients o no perquè donin a conèixer les objeccions de subsidiarietat.

Correspon als parlaments nacionals, o a una de les dues cambres dels sistemes bicamerals, la tasca d'emetre en el termini de vuit setmanes un «dictamen motivat» si a parer seu la subsidiarietat és en joc. I què fan la Comissió, el Parlament Europeu i el Consell? Ho hauran de «tenir en compte» —article 7 del protocol número 2.

Donem per fet que els membres del Parlament Europeu ho tindran especialment en compte si és un dels seus propis parlaments nacionals el que té dubtes. Donem per fet també que això tindrà algunes conseqüències encara que només hi hagi dos o tres dictàmens motivats, si aquests dictàmens provenen d'estats membres amb grans delegacions parlamentàries a Estrasburg. I naturalment passarà el mateix en el cercle del Consell a Brussel·les, on els vots d'uns i altres són ponderats.

El paràgraf 2, article 7, del protocol número 2 repeteix el que establia el Tractat constitucional. Sens dubte ho saben. Si un terç dels vots atribuïts als parlaments nacionals —és a dir, divuit de cinquanta-quatre, xifra que permet tenir en compte els sistemes bicamerals— presenten dubtes quant al respecte a la subsidiarietat, la Comissió ha de reexaminar el projecte. En l'àmbit de la llibertat, la seguretat i la justícia només calen catorze vots per obtenir aquest resultat.

En aquest punt, la Comissió, perquè pràcticament sempre es tractarà d'aquest òrgan, ha de dissipar les sospites de violació del principi de subsidiarietat. Modificarà el text, o fins i tot el retirarà, o el mantindrà, després d'haver justificat aquesta decisió.

El mandat del juny del 2007 va afegir un tercer paràgraf a l'article 7 del protocol número 2. A partir d'aquell moment, si la meitat dels parlaments nacionals adopten aquesta posició i si la Comissió, tractant-se d'un acte sotmès al procediment legislatiu ordinari —l'actual codecisió—, persistís a

mantenir la seva proposta sense canvis, el Parlament, abans de concloure la primera lectura, hauria de fer una votació, que si obtingués la majoria simple comportaria la desaparició del text. El mateix procediment serveix per al Consell, que s'ha d'expressar per una majoria del 55 per cent.

Aquesta disposició suggereix diverses reflexions. En primer lloc, que en tingui jo coneixement, és la primera vegada que el tractat posa el legislador comunitari entre l'espasa i la paret, exigint-li un vot positiu o negatiu sobre una proposta de la Comissió.

I, en segon lloc, la formulació del paràgraf 3 de l'article 7 del protocol número 2 fa pensar que el legislador comunitari no pot procedir de cap manera a la primera lectura abans que els parlaments nacionals dels estats membres no hagin tingut temps de presentar les seves al·legacions de subsidiarietat, en el termini de vuit setmanes, naturalment. En aquest cas, i en funció de la importància numèrica d'aquestes al·legacions, no hi pot haver cap progrés al nivell del legislador mentre la Comissió no hagi adoptat una posició oficial sobre les al·legacions que figuren al dictamen motivat dels parlaments nacionals.

Això no fa més que confirmar una anàlisi que ja es podia fer només examinant el protocol tal com figurava a l'annex del Tractat constitucional: que el respecte al termini de vuit setmanes, abans sis, és una condició substancial de la validesa de l'acte, ateses les conseqüències que no respectar aquest termini té en el futur de l'acte. La violació de les formes substancials d'un acte legislatiu en procés d'adopció comporta la nul·litat de l'acte. La jurisprudència relativa al cas *Isoglucosa* dels anys vuitanta, després que el Consell adoptés un acte quan el Parlament, sotmès l'acte a la seva consideració, encara no havia presentat el seu dictamen, presenta en aquest sentit semblances sorprenents amb la situació actual. Recordem que el Tribunal pot ratificar la validesa d'un acte per iniciativa d'un demandant privilegiat, d'acord amb l'article 230 del Tractat de la Comunitat Europea —actual article 203 del Tractat de funcionament de la Unió Europea—, però també a iniciativa de qualsevol litigant davant el seu jutge nacional per la via prejudicial o, si escau, de l'excepció d'il·legalitat. Com veuen, cal que totes les parts en el procés de decisió es prenguin molt seriosament el respecte escrupolós al termini de vuit setmanes, eventualment allargat en funció de les peripècies subsegüents a l'examen de subsidiarietat dels parlaments nacionals, en vista de les hipòtesis que he descrit.

D'altra banda, això és d'una gran actualitat per als projectes d'actes legislatius actualment sotmesos al legislador comunitari i que, sobretot si depenen d'un procediment legislatiu ordinari, encara no deuen haver arribat a la fase de la primera lectura completa del legislador, és a dir, la posició comuna del Consell, data en què el text legislatiu examinat ja no és jurídicament el de la Comissió. Per mi, és evident que una consulta de subsidiarietat organitzada sobre una base voluntària, com és el cas ara en el marc de les «disposicions

Barroso», no té cap similitud, ni de fet ni en dret, amb el control de subsidiarietat tal com l'organitza el protocol número 2 del Tractat de Lisboa.

Pel que fa al control *ex post*, seré més breu, ja que amb el mandat del juny del 2007 no canvia substancialment res. L'article 8 del protocol número 2 ja preveia, en la versió del Tractat constitucional, la possibilitat d'un recurs per al control de la legalitat, d'acord amb l'article 263 del Tractat de funcionament de la Unió Europea —exarticle 230 del Tractat de la Comunitat Europea—, presentat per un estat membre «en virtut del seu ordenament jurídic, en nom del seu parlament nacional o d'una de les seves cambres».

Sabem, i el senyor Timmermans ens ho ha recordat, que el Tribunal s'ha hagut de pronunciar sovint sobre la violació de la subsidiarietat des de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, per bé que cap anul·lació no s'ha basat en aquest únic motiu. Aquí, doncs, i contràriament al que hi havia fins ara, és a dir, el recurs privilegiat d'anul·lació a iniciativa de l'estat membre pròpiament dit, es preveu el cas que un òrgan d'un estat membre, el seu parlament nacional o una de les seves cambres, interposi un recurs al Tribunal *motu proprio*.

Em pregunto si els autors d'aquesta disposició han calculat bé les conseqüències que comporta des del punt de vista del procediment. Sense entrar en detalls, fixem-nos per exemple en les dificultats següents: què farà un estat membre si el seu govern considera que el projecte d'acte no és contrari al principi de subsidiarietat i una de les cambres del país —per exemple la que és políticament minoritària davant el color polític de l'altra cambra, que dóna suport al govern— en demana l'anul·lació pel que fa a la subsidiarietat? Si es presenta un recurs per iniciativa de la cambra en qüestió, aquest estat membre podrà intervenir en el procés contra el seu parlament? El fet que tingui l'obligació de traslladar la demanda elaborada per un òrgan del seu aparell parlamentari ha de privar l'estat membre com a tal d'aquest dret que li atorga l'Estatut del Tribunal —article 40, apartat 1? Veurem llavors un acte del legislador comunitari impugnat per subsidiarietat per una cambra d'un estat membre que per la seva banda dóna suport a la part demandada davant el Tribunal, per exemple al Parlament i al Consell en el cas d'un procediment legislatiu ordinari?

Tenim un exemple d'una altra dificultat: d'acord amb l'article 8, paràgraf 2, del protocol número 2, també s'atribueix al Comitè de les Regions una possibilitat d'actuar des del punt de vista de la subsidiarietat. Aquest recurs és diferent del recurs general de què disposarà a partir d'ara el Comitè de les Regions des del moment que vulgui salvaguardar les seves pròpies prerrogatives, segons l'article 263, apartat 3, del Tractat de funcionament de la Unió Europea. Amb relació a aquest tema, fixem-nos que el jutge de subsidiarietat pot ser, per a un mateix acte, o bé el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, quan sigui un parlament nacional qui hi interposi el recurs mitjançant el seu estat membre, o bé el tribunal general quan es tracti del Comitè de les Regions. Efectivament,

d'acord amb l'article 51 de l'Estatut del Tribunal de Justícia —protocol número 3 del Tractat de Lisboa—, només les institucions de la Unió tenen accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea en el marc de l'article 263 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, i queda ben clar que el Comitè de les Regions no és cap institució, sinó un òrgan consultiu —article 13, paràgraf 1, del Tractat de la Unió Europea i article 300 del Tractat de funcionament de la Unió Europea. Per tant, el jutge natural del Comitè de les Regions és el tribunal general, i no el Tribunal de Justícia.

Això sol ha de ser suficient per suggerir-los —sense entrar gaire en una enumeració de dificultats, que podria ser llarga— com n'és, de delicat, per a les altes parts contractants concebre un nou tipus de demandant sobre la base dels mots que figuren en un protocol.

Com que, d'acord amb l'article 8 del protocol número 2, la competència d'organitzar l'accés a la jurisdicció de la Unió Europea s'ha confiat a cada ordenament nacional, vegem què ha passat als pocs estats membres que fins avui han reaccionat.

Amb tot, reconeguem d'entrada que hi ha alguna cosa estranya en el principi mateix que consisteix a concedir a un parlament, en paral·lel a l'estat membre com a tal, una via autònoma per demanar la justícia, des del punt de vista del respecte a la subsidiarietat, d'un acte jurídic de la Unió. En efecte, el govern de l'estat membre té per norma general el suport del seu parlament. Si el parlament considera que un projecte d'acte legislatiu no respecta el principi de subsidiarietat, es gira contra el seu govern i li exigeix que faci valer el seu vot en el Consell. Si aquest estat es troba en minoria en aquest òrgan, té, després de força temps, accés a la jurisdicció de la Unió Europea en tant que demandant privilegiat. Aleshores, per què confiar de manera autònoma a un parlament la possibilitat d'interposar un recurs al jutge de Luxemburg si el cas s'hauria de resoldre en l'àmbit de la responsabilitat política del govern davant la seva pròpia cambra si perdura la divergència?

En última instància, en els sistemes bicamerals ens podem imaginar dues cambres, una de les quals dóna suport al govern i l'altra no. Si a parer d'una de les cambres s'ha violat el principi de subsidiarietat i aquesta no és la interpretació de l'altra, que és la que dóna suport al govern, llavors té sentit la perspectiva d'una acció judicial.

A més, fixem-nos que aquestes consideracions s'apliquen en la hipòtesi en què la decisió d'accedir al Tribunal es pren per majoria al parlament, o en una de les cambres. Aquesta sembla que és l'opció de dos estats membres, Polònia i Espanya, els parlaments dels quals, sobre la base d'una decisió presa per majoria, podrien sol·licitar als governs respectius que intentessin una acció d'acord amb l'article 8 del protocol número 2.

No obstant això, hi ha dos exemples més, i no menys importants, en què aquesta lògica no s'ha seguit en les disposicions nacionals d'aplicació del pro-

cediment de l'article 8 del protocol número 2. Efectivament, tant a Alemanya com a França l'accés a la justícia de la Unió que preveu l'article 8 del protocol número 2 no es considera com l'expressió de la voluntat ni d'una majoria del parlament nacional ni d'una majoria d'una de les dues cambres, sinó que es concep com una protecció dels drets de les minories en qualsevol de les dues cambres.

Així, la llei alemanya estableix que «a petició d'una quarta part dels seus membres, el Bundestag resta obligat a presentar un recurs en virtut de l'article 8 del protocol [...] A petició d'una quarta part dels seus membres que no dona suport a la presentació del recurs, el punt de vista d'aquests últims s'ha d'expressar a la demanda [...] L'òrgan que hagi decidit presentar el recurs [...] s'ha d'encarregar de portar el procés davant el Tribunal de Justícia de la Unió [...] Si una demanda destinada a la presentació d'un recurs [...] s'ha sotmès a la consideració del Bundestag i el Bundesrat, l'altre òrgan pot emetre un dictamen».

Per tant, traiem la conclusió que si es forma al Bundestag o al Bundesrat —per al qual hi ha una disposició d'igual abast *mutatis mutandis*— una minoria d'un quart dels membres que vulguin impugnar la subsidiarietat d'un acte legislatiu de la Unió, l'intermediari del govern federal ha d'interposar d'ofici un recurs al Tribunal.

A França la situació és semblant, però no depèn de cap llei d'aplicació, sinó de la mateixa Constitució. De fet, l'article 86.6 de la Constitució francesa, que entrarà en vigor en concomitància amb el Tractat de Lisboa, estableix que «cada assemblea pot formular un recurs davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea contra un acte legislatiu europeu per violació del principi de subsidiarietat. El Govern ha de trametre aquest recurs al Tribunal de Justícia [...] Amb aquesta finalitat, es poden aprovar resolucions [...] A petició de seixanta diputats o seixanta senadors, el recurs és de dret».

Ve't aquí, doncs, on ens trobem en aquest moment. Evidentment, esperem les precisions legislatives dels altres estats, però, *a priori*, el que els acabo de llegir deixarà realment perplex més d'un jurista avesat a les jurisdiccions de la Unió.

És hora de concloure.

Amb el protocol número 2, sobre el control de l'aplicació del principi de subsidiarietat, la Unió ha fet un pas endavant l'abast del qual no pot calcular, sobretot si hi afegim, mitjançant el mandat del juny del 2007, el nou article 12 del Tractat de la Unió Europea, sobre els parlaments nacionals.

Pres al peu de la lletra, el control de subsidiarietat, amb uns terminis el respecte dels quals té força possibilitats d'assimilar-se a una condició substancial de forma de l'acte subsegüent, no facilita ni dona fluïdesa a la producció legislativa de la Unió. Amb tot, esperem que la Unió guanyi en legitimitat davant el ciutadà.

Les altes parts contractants han deixat a cada estat membre la responsabilitat de determinar l'art i la manera amb què permetran al seu parlament, o als seus components, accedir a les jurisdiccions de la Unió per controlar el principi de subsidiarietat. A primera vista, els mecanismes que s'elaboren no simplificaran el desenvolupament d'alguns futurs casos davant el Tribunal de Justícia.

Gràcies.

### **El president**

Moltes gràcies, senyor Pennera.

Penso que després de les dues interessants intervencions que hi ha hagut el debat està més que servit. En tot cas, el farem després d'una breu pausa. Concretament intentariem començar a les 11.45, puntualment. Si volen prendre un cafè, aquí fora ens el serviran.



## Col·loqui

Reprenem aquesta sessió. Ho farem amb el debat. Per tant, les persones que vulguin intervenir, si us plau, que demanin la paraula. L'ha demanada ja la senyora Monica Donini, que és la presidenta de l'Assemblea de la regió de l'Emília-Romanya. Té la paraula.

**La Sra. Monica Donini** (presidenta de l'Assemblea de l'Emília-Romanya)  
Grazie.

Presidente Benach, come sempre lei ci sollecita, anche con intuizione politica, sui temi d'interesse comune. Volevo fare un intervento un po' didascalico per rappresentare il caso italiano, e quindi intervengo come coordinatrice della conferenza nazionale dei parlamenti regionali. Poi, alla fine, farò alcune considerazioni su una esperienza vissuta specificatamente in Emilia Romagna.

Allora, al momento in Italia abbiamo una serie di strumenti politici che sono utili, o sarebbero utili se utilizzati in maniera un po' più pragmatica, proprio per il monitoraggio e per il controllo di sussidiarietà. Abbiamo, in teoria, un canale diretto di comunicazione ed informazione tra Governo nazionale e parlamenti regionali, rappresentato dalla legge del 4 febbraio 2005, la legge 11, che è la legge comunitaria nazionale.

La legge prevede l'obbligo, da parte del Governo, d'inviare periodicamente tutti gli atti dell'Unione Europea alle assemblee legislative regionali attraverso la conferenza nazionale dei parlamenti regionali. È stata la prima legge nazionale del nostro paese che riconosce formalmente il ruolo della conferenza nazionale dei parlamenti regionali. La conferenza ha poi il compito di distribuire l'informazione ai singoli parlamenti regionali.

La legge prevedeva, prima delle ultime modifiche — è una legge del 2005 —, venti giorni di tempo, quindi una tempistica molto stretta, per rinviare al Governo le osservazioni dei parlamenti regionali. È chiaro che questo ha segnato un avanzamento notevole e anche una consapevolezza maggiore da par-

te dei parlamenti regionali del ruolo che potenzialmente questi si trovavano ad avere. Infatti sono diverse le assemblee e i parlamenti regionali italiani che hanno istituito formalmente commissioni parlamentari per gli affari regionali.

Molti contenuti di nuovi statuti — perché dal 2005 in poi il sistema delle regioni si è attivato a modificare i propri statuti — hanno inserito norme, procedure, o hanno fatto esplicito riferimento all'implementazione del principio di sussidiarietà. Moltissimi regolamenti relativi al funzionamento dei parlamenti regionali indicano le procedure con le quali i parlamenti regionali possono partecipare alla fase ascendente.

Proprio perché il ruolo del sistema dei parlamenti regionali sia sempre più consapevole e marcato da un atto politico sostanziale, recentemente la conferenza italiana ha contribuito ad una modifica della legge nazionale comunitaria, quella del 2008, sulla parte relativa alla modalità di nomina dei componenti del Comitato delle Regioni. In Italia, per esempio, non era previsto, per quel che riguardava la formazione della delegazione italiana al Comitato delle Regioni, la rappresentanza dei parlamenti regionali. Solo i governi e i rappresentanti, per esempio, degli enti locali erano rappresentati. Al momento c'è l'obbligo, in virtù di questa modifica, ad avere una rappresentanza anche dei parlamenti regionali. Questo ci ha permesso di rafforzare una serie di rapporti di collaborazione e di partenariato che la conferenza ha realizzato, agendo su una serie di fronti, da qualche anno a questa parte.

Devo dire che forse l'iniziativa sul terreno della partecipazione alle procedure comunitarie è quella che più ha rappresentato questo mio coordinamento della conferenza nazionale. Le cito per metterle a disposizione. Si è creato un comitato paritetico, figlio di un protocollo d'intesa con la camera e il Senato della Repubblica. In questo comitato paritetico partecipa una delegazione di presidenti di parlamenti regionali, una delegazione di parlamentari nazionali ed è prevista anche, ma ancora non è stata nominata dalla rappresentanza italiana del Parlamento Europeo, una delegazione di europarlamentari. È chiaro che come parlamenti regionali abbiamo scelto, con consapevolezza, di stabilire una relazione stretta con il Parlamento, senza creare, voglio dire, delle disarmonie nel modo di procedere, cercando un'interlocuzione diretta con i governi. Abbiamo scelto di parlare un linguaggio tra simili.

Questo comitato paritetico lavora, ed ha iniziato a lavorare insieme, occupandosi di alcuni aspetti concreti. In che modo? Per esempio, rendere efficace, ai fini della partecipazione, l'allerta precoce, il meccanismo dell'allerta precoce.

Per questa ragione abbiamo concluso recentemente, come conferenza, un accordo con il ministro degli Affari Europei, ai fini di un invio mirato dei progetti di atti comunitari e dell'Unione Europea, dalla selezione degli atti comunitari che ogni anno viene fatta sulla base del programma annuale delle istituzioni europee.

Abbiamo creato anche un gruppo di lavoro a livello nazionale dei funzionari regionali che si occupano dell'attività delle commissioni per gli affari europei. Questo gruppo di lavoro, e quindi questa comunità di funzionari, ha il compito di aiutarci ad elaborare un sistema di diagnostico, di esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea — per esempio, adesso sta lavorando su quello del 2010 —, di aiutarci a selezionare, attraverso un meccanismo più partecipativo possibile, le proposte più adeguate relative a ricadute sui livelli regionali, perché siano sottoposte all'esame del test della sussidiarietà. È evidente che uno dei problemi principali è selezionare l'oggetto giusto, che permette effettivamente di agire con appropriatezza, perché c'è il rischio, come qui è stato anche rilevato dai relatori, di un deficit di appropriatezza nel modo con il quale s'interviene, quindi abbiamo bisogno di un'istruttoria puntuale che ci consenta di fare delle scelte appropriate.

Poi, è importante, ed è stato importante per noi, di consentire una formazione, ed abbiamo promosso, insieme alla camera ed al Senato, un corso di alta formazione, che si è concluso recentemente, che aveva lo scopo di formare, dal punto di vista tecnico, giuridico amministrativo, i funzionari che supportano il lavoro anche tecnico delle assemblee regionali.

Siamo avanti, per quello che riguarda la creazione di un ipex dei parlamenti regionali, e questa è una cosa abbastanza innovativa sulla scena europea. È chiaro che utilizziamo come comparazione, come modello, quello dell'IPEX dei parlamenti nazionali. L'IPEX dei parlamenti regionali ha lo stesso tipo di valenza per quel che riguarda il sistema delle regioni ed a livello italiano ci aiuta anche a rafforzare sicuramente il ruolo della nostra conferenza nazionale come luogo di servizio e di scambio di pratiche e d'informazioni.

Inoltre abbiamo incentivato il più possibile la partecipazione al *network* sulla sussidiarietà promosso dal Comitato delle Regioni. Già dal 2005 è iniziata la partecipazione anche a livello di parlamenti regionali, e la regione Emilia Romagna è quella che ha partecipato attualmente a tutte le proposte che ci sono state avanzate attraverso il *network* dal 2005 in poi.

Abbiamo testato, sia sul piano della sussidiarietà che su quello della proporzionalità, la direttiva europea sulla qualità dell'aria, la raccomandazione europea sul riconoscimento dei titoli di formazione professionale e la politica europea sulla sanità transfrontaliera, quindi temi, onestamente, di valenza importante dal punto di vista della valutazione del rispetto di sussidiarietà, perché riguardano politiche regionali. Per qual che riguarda il sistema italiano, le politiche ambientali, le politiche sanitarie e quelle della formazione professionale sono politiche esclusive concorrenti che la Costituzione prevede consegnate al sistema delle regioni. Abbiamo espresso pareri positivi sulle due direttive. Abbiamo espresso un parere parzialmente positivo per quel che riguardava la raccomandazione sulla formazione professionale ed

abbiamo espresso un parere negativo sulla proporzionalità sulla direttiva sulla qualità dell'aria, proprio perché la condizione specifica della realtà in cui vive, dal punto di vista geomorfologico, l'Emilia Romagna poneva la necessità di una riflessione specifica sulla capacità di sostenere successivamente le ricadute in fase discendente della ricaduta stessa.

Questo lavoro noi l'abbiamo fatto istituendo un gruppo di lavoro tra Parlamento regionale ed esecutivo regionale, perché ci siamo posti sin dall'inizio la domanda che è stata posta anche dai relatori, pur su un'altra dimensione, che è quella del Parlamento nazionale e del rapporto con lo Stato e con l'esecutivo. Qual è il risultato, qualora arrivassero pareri diversi tra esecutivo e Parlamento sullo stesso tipo di provvedimento? E abbiamo deciso di utilizzare un metodo di lavoro impostato sulla leale collaborazione, lavorando insieme all'interno di un gruppo di lavoro e quindi esaminando congiuntamente il provvedimento e mandando un parere al Parlamento nazionale e al Governo nazionale che contenesse lo stesso tipo di valutazione, perché valicato, dal punto di vista democratico, dal Parlamento regionale.

Mi spiego: noi poi abbiamo, in Emilia Romagna, una legge di procedura comunitaria, che è una legge annuale, e abbiamo un regolamento assembleare che impone il voto dell'Assemblea o della Commissione Consiliare prima che venga espresso il parere della regione stessa, e quindi un coinvolgimento tra Parlamento regionale ed esecutivo, voglio dire, che non è semplicemente successivo all'elaborazione distinta dei pareri ma che è la sintesi finale di un percorso in qualche maniera che s'intreccia in modo comune.

È un tentativo sperimentale che ancora non è diventato una prassi di carattere generale ma che ci ha permesso di stabilire, come Emilia Romagna specificatamente, ma anche in generale come conferenza nazionale, uno scambio ormai continuo con le commissioni parlamentari che si occupano degli affari europei, che in Italia sono le quattordicesime commissioni di camera e Senato, che seguono con molto interesse questo tipo di attività. Al momento, ci tengo a precisarlo, il lavoro è un lavoro che coinvolge fundamentalmente il livello tecnico e quindi quello di funzionariato, è importante, ma meno l'interesse del sistema politico.

Ancora non c'è una consapevolezza, secondo me, da parte degli attori politici, e quindi degli eletti, dei parlamentari regionali, e se vogliamo anche dei parlamentari nazionali, che implementi il lavoro di carattere tecnico procedurale con i contenuti e la sostanza di carattere politico. D'altronde chi ha cariche istituzionali e presiede i parlamenti deve anche occuparsi di creare le condizioni per permettere poi, anche, successivamente, un agire politico pieno e consapevole.

Non aggiungo altro perché ho ascoltato con molto interesse e ho anche appreso dal punto di vista di chi opera dentro alle istituzioni europee i dubbi e le perplessità. Tengo però a sottolineare che il sistema dei parlamenti regio-

nali, la CALRE stessa, quando dal 2004 istituì il gruppo di lavoro sull'applicazione e sul controllo di sussidiarietà, ha investito moltissimo dal punto di vista politico sull'attivazione di questo sistema. Non solo perché è uno slogan, lavorare per costruire un'Europa dalla base, ma perché è l'unico modo di avere nel futuro l'Europa, e di averla come realtà materiale che ci permette di affrontare con efficacia ed adeguatezza le grandi sfide, ed è inutile che qui faccia un elenco di che dobbiamo fare.

Se condividiamo il principio, che è quello della necessità di rilanciare il processo d'integrazione europea, non possiamo non passare da questo tipo di esperienza e in qualche maniera rafforzarla. Serve l'alto e serve il basso e bisogna procedere in questa direzione.

Io colgo l'occasione per ringraziare Benach, proprio per come, in questi anni, ha condotto il gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, su come ci ha stimolato ad esserci, su come questo lavoro del gruppo, tra le tante attività della CALRE, fosse uno di quelli che ci ha accreditato di più nella relazione con il Comitato delle Regioni, soprattutto sul *network* della sussidiarietà, permettendoci di acquisire esperienza nella pratica. È davvero una cosa che a volte manca alla politica ma che in questo caso è stata permessa anche da un impegno che è durato degli anni, con costanza, e quindi la mia gratitudine.

Vi ringrazio tutti.

---

Gràcies.

Traducció

President Benach, com sempre, ens insteu, a més amb intuïció política, a tractar de temes d'interès comú. Volia fer una intervenció una mica didàctica per exposar el cas italià, i per tant intervenció com a coordinadora de la conferència nacional dels parlaments regionals. Després, finalment, faré algunes consideracions sobre una experiència viscuda a l'Emília-Romanya.

En aquests moments, a Itàlia tenim una sèrie d'instruments polítics que són útils, o que serien útils si es fessin servir d'una manera una mica més pragmàtica, justament per a la supervisió i el control de la subsidiarietat. En teoria tenim un canal directe de comunicació i informació entre el Govern nacional i els parlaments regionals, en virtut de la llei del 4 de febrer de 2005, la llei 11, que és la llei comunitària nacional.

Aquesta llei estableix que el Govern té l'obligació d'enviar periòdicament tots els actes de la Unió Europea a les assemblees legislatives regionals per mitjà de la conferència nacional dels parlaments regionals. És la primera llei nacional al nostre país que reconeix formalment el paper de la conferència nacional dels parlaments regionals. La conferència després té el deure de passar la informació a cadascun dels parlaments regionals.

La llei establia, abans de les darreres modificacions —és una llei del 2005—, vint dies de temps, i per tant un termini molt just, per reenviar al Govern les observacions dels parlaments regionals. Està clar que això ha representat un

avenç notable i fins i tot una consciència més gran per part dels parlaments regionals del paper que potencialment tenen. De fet, són diversos les assemblees i els parlaments regionals italians que han instituït formalment comissions parlamentàries per als afers regionals. Molts estatuts nous —perquè del 2005 ençà el sistema de les regions ha impulsat precisament la modificació dels seus propis estatuts— incorporen normes, procediments, per implementar el principi de subsidiarietat, o hi fan referència explícita. Moltíssims reglaments dels parlaments regionals indiquen els procediments amb què els parlaments regionals poden participar en la fase ascendent.

Justament perquè el paper dels parlaments regionals cada vegada és més conscient i marcat per un acte polític substancial, últimament la conferència italiana ha contribuït a una modificació de la llei nacional comunitària, la del 2008, pel que fa a la modalitat per nomenar els membres del Comitè de les Regions. A Itàlia, per exemple, no era prevista la representació dels parlaments regionals a la delegació italiana del Comitè de les Regions. Només hi eren representats els governs i els representants, per exemple, dels ens locals. En aquest moment és obligatori, d'acord amb aquesta modificació, que també hi siguin representats els parlaments regionals. Això ha permès que d'uns anys ençà la conferència reforçés un seguit de col·laboracions i relacions de partenariat actuant en un seguit de fronts.

He de dir que la iniciativa en el terreny de la participació en els procediments comunitaris és la que potser ha estat més representativa de la meva coordinació a la conferència nacional. L'esmento justament per posar-la a disposició. S'ha creat un comitè paritari, fill d'un protocol d'acord entre la cambra i el Senat de la República. En aquest comitè paritari hi participen una delegació de presidents de parlaments regionals i una delegació de parlamentaris nacionals, i també hi ha prevista una delegació d'europarlamentaris, tot i que la representació italiana al Parlament Europeu encara no l'ha nomenada. És clar que com a parlaments regionals hem triat conscientment establir una relació estreta amb el Parlament, sense crear, ho vull dir, contradiccions en la manera de procedir, i cercar una interlocució directa amb els governs. Hem triat parlar un llenguatge entre semblants.

Aquest comitè paritari treballa, i han començat a treballar plegats, alguns aspectes concrets. Com? Doncs, per exemple, fent que sigui eficaç, a l'efecte de la participació, l'alerta ràpida, el mecanisme de l'alerta ràpida.

Per aquesta raó fa poc que com a conferència hem tancat un acord amb el ministre d'Afers Europeus perquè es trametin els projectes dels actes comunitaris i de la Unió Europea, la selecció dels actes comunitaris que cada any es fa sobre la base del programa anual de les institucions europees.

També hem creat un grup de treball d'àmbit nacional dels funcionaris regionals encarregats de l'activitat de les comissions per als assumptes europeus. Aquest grup de treball, i per tant aquesta comunitat de funcionaris,

té l'encàrrec d'ajudar-nos a elaborar un sistema de diagnòstic, d'examen del programa legislatiu i de treball de la Comissió Europea —per exemple ara treballa el del 2010—, d'ajudar-nos a seleccionar mitjançant un mecanisme tan participatiu com sigui possible les propostes més adequades que afecten l'àmbit regional perquè se sotmetin al test de subsidiarietat. És evident que un dels problemes principals és el de seleccionar l'objecte just, el que permeti efectivament actuar d'una manera adequada, perquè hi ha el risc, com ja han posat en relleu els ponents, d'un dèficit d'adequació en la manera com s'intervé, i per tant ens cal una instrucció acurada que ens permeti seleccionar adequadament.

Així, doncs, per nosaltres és important permetre una formació, i per això hem promogut, juntament amb la cambra i el Senat, un curs d'alta formació, que ha acabat fa poc, amb la finalitat de formar des del punt de vista tècnic, juridicoadministratiu, els funcionaris sobre els quals recau la tasca també tècnica de les assemblees regionals.

Hem avançat amb la creació d'un Ipex dels parlaments regionals, una cosa força innovadora en l'escena europea. És clar que fem servir com a referència, com a model, l'Ipex dels parlaments nacionals. L'Ipex dels parlaments regionals té el mateix tipus de valor pel que fa al sistema de les regions, i en l'àmbit italià de segur que també ens ajuda a reforçar el paper de la nostra conferència nacional com a lloc de servei i d'intercanvi d'experiències i informacions.

A més, hem incentivat al màxim possible la participació a la xarxa sobre la subsidiarietat, promoguda pel Comitè de les Regions. La participació va començar ja el 2005 també en l'àmbit dels parlaments regionals, i la regió de l'Emília-Romanya és la que ha pres part en totes les propostes que ens han arribat per la xarxa del 2005 ençà.

Hem examinat, tant pel que fa a la subsidiarietat com a la proporcionalitat, la directiva europea sobre la qualitat de l'aire, la recomanació europea sobre el reconeixement dels títols de formació professional i la política europea sobre la sanitat transfronterera. Per tant, temes, sincerament, importants des del punt de vista de l'avaluació del respecte a la subsidiarietat, ja que afecten polítiques regionals. Pel que fa al sistema italià, les polítiques ambientals, les polítiques sanitàries i les de la formació professional són polítiques exclusives concurrents que la Constitució assigna al sistema de les regions. Hem emès un dictamen positiu del respecte a la subsidiarietat amb relació a dues de les directives. Pel que fa a la recomanació sobre la formació professional n'hem emès un de parcialment positiu. En canvi, el dictamen ha estat negatiu pel que fa a la proporcionalitat de la directiva sobre la qualitat de l'aire, precisament perquè la realitat geomorfològica de l'Emília-Romanya exigia una reflexió específica sobre la capacitat de mantenir posteriorment les repercussions en fase descendent de la repercussió mateixa.



Aquesta feina, l'hem feta constituint un grup de treball entre el Parlament i l'executiu regionals, perquè des del començament ens hem fet la mateixa pregunta dels ponents, tot i que des d'una altra dimensió, concretament la del Parlament nacional i la relació amb l'Estat i l'executiu. Quin seria el resultat en cas que hi hagués dictàmens diversos entre l'executiu i el Parlament sobre el mateix tipus de mesures? Per això vam decidir utilitzar un mètode de treball basat en la col·laboració lleial i treballar plegats en un grup de treball, i per tant estudiar conjuntament la mesura i enviar un dictamen al Parlament i al Govern nacionals amb el mateix tipus d'avaluació, que hauria passat, des del punt de vista democràtic, pel parlament regional.

M'explico: a l'Emília-Romanya tenim a més una llei de procediment comunitari que és una llei anual, i tenim també un reglament del Parlament que imposa el vot del Parlament o de la Comissió Consultiva abans que la regió mateixa s'expressi, i per tant hi ha una implicació entre el Parlament regional i l'executiu que no és simplement posterior a l'elaboració de cada un dels dictàmens, sinó que és la síntesi final d'un recorregut que, d'alguna manera, es traça conjuntament.

És un intent experimental que encara no s'ha convertit en una pràctica general, però que ens ha permès establir, específicament a l'Emília-Romanya, però també en general a la conferència nacional, un intercanvi, que a hores d'ara ja és continu, amb les comissions parlamentàries que s'ocupen dels assumptes europeus, que a Itàlia són les comissions catorzenes de la cambra i el Senat, que segueixen amb molt d'interès aquest tipus d'activitat. De moment, ho vull precisar, aquesta feina implica fonamentalment l'àmbit tècnic, i per tant el del funcionariat, i això és important, però no tant els interessos del sistema polític.

Al meu parer encara no hi ha una conscienciació dels actors polítics, i per tant dels electes, dels parlamentaris regionals, i si volem tampoc dels parlamentaris nacionals, per donar continguts i substància de caràcter polític a la feina tècnica i de tramitació. D'altra banda, qui té càrrecs institucionals i presideix els parlaments també s'ha de preocupar de crear les condicions que més tard també permetin una actuació política plena i conscient.

No afegeixo res més, perquè he escoltat amb molt d'interès i també he comprès, des del punt de vista de qui treballa dins les institucions europees, els dubtes i la perplexitat. Tanmateix, sí que voldria subratllar que el sistema dels parlaments regionals, la mateixa CALRE, des que el 2004 va constituir el grup de treball sobre l'aplicació i el control de la subsidiarietat ha invertit moltíssim des del punt de vista polític en la posada en marxa d'aquest sistema. I no solament perquè treballar per construir una Europa des de la base sigui un eslògan, sinó perquè és l'única manera que en el futur tinguem Europa, i de tenir-la com una realitat material que ens permeti afrontar eficaçment i adequadament els grans reptes, i és inútil que aquí faci una llista del que hem de fer.



Si compartim el principi, que és la necessitat de relançar el procés d'integració europea, no podem passar per alt aquest tipus d'experiències, i, d'alguna manera, les hem de reforçar. Serveixen absolutament per a tothom, i cal continuar en aquesta direcció.

Aprofito l'avinentesa per agrair a Benach la manera com aquests anys ha portat el grup de treball sobre la subsidiarietat, com ens ha engrescat a ser-hi, com aquesta feina del grup, entre tantes activitats de la CALRE, s'ha aconseguit que fos una de les que ens ha donat més crèdit en la relació amb el Comitè de les Regions, sobretot a la xarxa de la subsidiarietat, cosa que ens ha permès adquirir experiència en la pràctica. Realment és una cosa que de vegades manca en la política, però que en aquest cas l'ha permesa també un compromís que fa anys que dura, amb constància. Per això la meva gratitud.

Moltes gràcies a tots.

#### **El president**

Gràcies, presidenta Donini.

Algú més vol intervenir? Senyor Straub.

#### **El Sr. Peter Straub** (president del Parlament de Baden-Württemberg i expresident del Comitè de les Regions)

Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Auch herzliches Dankeschön für die Einladung zu dieser Konferenz zu einem für unsere Regionalparlamente sehr wichtigen Thema. Ich möchte auch den beiden Referenten danken für die äußerst interessanten Ausführungen, die uns viele neue Informationen gebracht haben. Herr Professor Timmermans hat eingangs darauf hingewiesen, dass es vor allem die deutsche Seite war, die im Vorfeld des Vertrags von Maastricht die Frage der Subsidiarität angesprochen hat, und innerhalb der Bundesrepublik waren es sicherlich die regionalen Regierungen aber vor allem auch die Parlamente, die hier auf dieses Thema gedrungen haben.

Ich glaube, es gibt dafür zwei Gründe: einmal ein staatspolitischer Grund, bei uns haben die Länder Staatscharakter, weil nach dem Krieg zuerst die Länder geschaffen wurden, und erst später – 1949 – der Bund. Und in unserem Grundgesetz ist geregelt, dass die grundsätzliche Zuständigkeit bei den Ländern liegt, die staatsrechtliche Zuständigkeit bei den Ländern liegt, und nur die Aufgaben, die im Grundgesetz erwähnt sind, gehen in die Kompetenz der Bundesrepublik über.

Und von dieser staatsrechtlichen Position aus haben wir natürlich ein Interesse daran, dass sich Europa nicht um die Dinge kümmert, die den Ländern als Kompetenzen zugewiesen sind, und dies im Rahmen der Subsidiarität. Wir legen die Subsidiarität so aus, dass die höhere staatliche Stelle

nur dann berechtigt ist, in einer Sache tätig zu werden, wenn sie nachweisen kann, dass die untere Ebene diese nicht erledigen kann.

Und da glaube ich, das sollte man ernst nehmen, auch deshalb, weil der Bürger erfahrungsgemäß Entscheidungen, die in seinem Umfeld gefasst werden, viel besser akzeptieren kann, als eine Entscheidung, die weit weg und für ihn unübersichtlich getroffen wird. Der Bürger wird viel eher eine Entscheidung eines Gemeinderates akzeptieren, dessen Mitglieder er kennt, als die Entscheidung sogar auf Bundesebene oder darüber hinaus auf Europaebene, wo er nicht weiß, wie diese Entscheidungen zustande kommen, zumal das keinen öffentlichen Prozess darstellt, sondern das wird mehr oder weniger im stillen Kämmerlein von Kommission einerseits von Rat andererseits geregelt, zumindest solange das Europäische Parlament noch nicht über umfassende Rechte verfügt.

Und deshalb glaube ich, dass es im Interesse der europäischen Politik ist, dass Subsidiaritätsprinzip möglichst streng anzuwenden, weil dadurch die Akzeptanz der Bürger für Europa wächst. Ich bin der Auffassung, das Subsidiaritätsprinzip schwächt nicht die Europäische Union, sondern es stärkt sie, wenn sie möglichst nur Dinge regelt, die europaweit geregelt werden müssen, dass sie aber möglichst vieles unten belässt, in der Nähe der Bürger, wo diese Entscheidungen aus meiner Sicht besser akzeptiert werden.

Welche Chancen wir bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips haben, da mache ich mir keine großen Vorstellungen. Das hängt damit zusammen, dass auf europäischer Ebene unterschiedliche Auffassungen bestehen, verständlicherweise, ich sehe das im Ausschuss der Regionen. Wir sind im Moment dabei, an einer Geschäftsordnung zu arbeiten, wo sich im Moment die Mehrheit dieser Kommission dafür ausspricht, dass der Ausschuss der Regionen das Klagerecht nur ausüben kann mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Drittel – so wird diskutiert –, wobei sie sich vorstellen können, dass ein Land der Bundesrepublik, wo die Bildung alleinige Kompetenz der Länder ist, innerhalb des Ausschusses der Regionen nie eine Mehrheit – eine qualifizierte Mehrheit – bekommen wird, um hier ein Klagerecht auszuüben.

Ich bin allerdings der Auffassung, dass es trotzdem wichtig ist, dass wir das Subsidiaritätsprinzip hochhalten, weil ich mir davon verspreche, dass alle europäischen Ebenen einfach sensibler werden für die Anliegen der unteren Ebenen, für die Anliegen der Parlamente, die eben die jeweilige Kompetenz in ihrem Bereich haben. Und allein diese Sensibilität sollte dazu führen, dass zukünftig Europa sich nicht um alles kümmert.

Ich hätte abschließend noch eine Frage an Professor Timmermanns: Es geht ja darum, die Subsidiarität auszulegen, wenn eine Angelegenheit auf unterer staatlicher Ebene geregelt werden kann. Da kann man natürlich sagen, einerseits – ich sag einfach mal ein Land wie Bayern oder Baden-Württemberg, wir sind hier vertreten von Deutschland – eine Angelegenheit, die

wir in unseren Ländern gut regeln könnten, kann vielleicht in einem Bereich eines anderen Landes nicht geregelt werden. Wie würde der Gerichtshof diese Frage auslegen, worauf kommt es an, wenn ich prüfe, ob eine Angelegenheit auf unterer Ebene geregelt werden kann?

Dann möchte ich zu Herrn Pennera noch etwas sagen. Sie haben das Begleitgesetz erwähnt, dass der Bundestag verabschiedet hat. Sie wissen, dass das hervorgegangen ist aus einer Entscheidung unseres Bundesverfassungsgerichts. Dort wurde zwar die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags bejaht, aber im Bereich des Begleitgesetzes müssen Änderungen vorgenommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Ausdruck gebracht, dass die Parlamente beteiligt sein müssen, wenn es sich um die Übertragung von Kompetenzen an die Europäische Union-Ebene handelt, hat sich allerdings, und das ist aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen für das Bundesverfassungsgericht richtig, überhaupt nicht dazu geäußert, wie sich die Landesparlamente zu beteiligen haben. Denn im Bereich der Bildung entscheidet in der Bundesrepublik Deutschland nicht der Bund, sondern es entscheiden die Regionalparlamente, und zwar jedes Land und jedes Regionalparlament für sich. Wir versuchen jetzt über eine Regelung mit der jeweiligen Landesregierung beziehungsweise mit dem Bundesrat ein Mitspracherecht dort zu bekommen, wo ausschließlich Länderinteressen betroffen sind. Und die Frage, Sie haben vorhin im Bereich des Frühwarnsystems die Fristen von sechs und acht Wochen angesprochen: Bleibt es dabei, dass diese Frist beginnt mit dem Zeitpunkt, an dem alle Übersetzungen vorliegen?

Danke.

---

Moltes gràcies, senyor president.

Traducció

Gràcies també de tot cor per invitar-me a aquesta conferència, sobre un tema molt important per als nostres parlaments regionals. També vull donar les gràcies als dos ponents per les seves interessantíssimes exposicions, que ens han aportat moltes dades noves. El senyor Timmermans ha indicat al començament que sobretot va ser la part alemanya la que va plantejar la qüestió de la subsidiarietat als preàmbuls del Tractat de Maastricht, i dins la República Federal d'Alemanya sens dubte van ser els governs regionals, però també els parlaments, principalment, els que van insistir en el mateix tema.

Crec que hi ha dos motius. D'una banda, la política estatal. Al nostre país els *Länder* tenen caràcter estatal, perquè després de la guerra en primer lloc es van crear els *Länder* i després, l'any 1949, la República Federal. I a la nostra Constitució s'estableix que les competències bàsiques són dels *Länder*, que les competències de dret constitucional, de dret públic, són dels *Länder* i que solament les funcions que s'esmenten a la Constitució es traspassen a la competència de la República Federal.

I a partir d'aquesta posició de dret constitucional no cal dir que el nostre interès és que Europa no s'ocupi de les qüestions que són competència dels *Länder*. Això en el marc de la subsidiarietat. Nosaltres presentem la subsidiarietat de tal manera que l'alt càrrec estatal solament està facultat a intervenir en una qüestió quan pot demostrar que la instància inferior no la pot solucionar.

I crec que això s'hauria de prendre seriosament, també perquè sabem per experiència que els ciutadans poden acceptar molt millor les decisions que es prenen dins el seu àmbit que no pas una decisió que es pren molt lluny, fora del seu abast. El ciutadà acceptarà més aviat una decisió d'un consell municipal els membres del qual coneix que no pas una decisió d'àmbit federal, o, encara més enllà, d'àmbit europeu, ja que no sap com es prenen aquestes decisions, sobretot perquè aquest procés no és públic, sinó que, d'una banda, s'arranja a la petita cambra tancada de la Comissió, i, de l'altra, a la petita cambra del Consell, almenys mentre el Parlament Europeu no disposi de drets amplis.

I per aquest motiu crec que pel bé de la política europea cal aplicar el principi de subsidiarietat de la manera més rigorosa possible, ja que així creix l'acceptació d'Europa per part dels ciutadans. Sóc del parer que el principi de subsidiarietat no debilita la Unió Europea, sinó que la Unió Europea es referma si es limita tant com sigui possible a regular afers únicament d'abast europeu i deixa tot el que es pugui a baix, prop dels ciutadans, on aquestes decisions crec que s'accepten millor.

Sobre quines possibilitats tenim pel que fa a l'aplicació del principi de subsidiarietat, tampoc hi tinc grans expectatives, perquè en l'àmbit europeu hi ha diverses maneres de veure-ho. Jo ho veig en el Comitè de les Regions. En aquest moment, en una regulació interna que treballem, la majoria es pronuncia a favor que el Comitè de les Regions solament pugui exercir el dret a presentar una demanda amb una majoria qualificada de dos terços. Això és el que es discuteix, i ja es poden imaginar que cap *Land* de la República Federal d'Alemanya, on l'educació és competència única dels *Länder*, mai no aconseguirà una majoria, una majoria qualificada, dins el marc del Comitè de les Regions per poder exercir aquest dret.

De tota manera sóc del parer que malgrat tot és important que valorem molt el principi de subsidiarietat, perquè espero que farà que tots els àmbits europeus siguin més sensibles a les demandes de les instàncies inferiors, a les demandes dels parlaments que precisament tenen la competència corresponent. Únicament aquesta sensibilització faria que en el futur Europa no s'ocupés de tot.

Per concloure, encara tindria una pregunta per al senyor Timmermans. Es tracta d'aplicar la subsidiarietat quan un afer es pot regular en un nivell estatal inferior. Evidentment, es pot dir, posem per cas en un *Land* com Baviera o

com Baden-Württemberg, que un afer que els uns podem regular bé als nostres *Länder* potser no es pot regular bé en algun altre *Land*. Com plantejaria el Tribunal aquesta qüestió? De què depèn, doncs? Quan cal comprovar si un afer es pot regular en una instància inferior?

Després encara voldria dir una cosa al senyor Pennera. Vostè ha esmentat la llei col·lateral aprovada pel Bundestag. Vostè sap que prové d'una sentència del nostre Tribunal Constitucional, que va donar per bona la constitucionalitat d'aquest acord. Però a la llei col·lateral s'hi han de fer esmenes. El Tribunal Constitucional ha sentenciat que els parlaments han de participar quan es tracta del traspass de competències al nivell de la Unió Europea, però no s'ha expressat de cap manera sobre com els parlaments dels *Länder* ho han de fer, tal com, segons les disposicions legals, li pertoca. Perquè a la República Federal d'Alemanya el Bundestag no decideix sobre les qüestions educatives, sinó que ho fan els parlaments regionals, o sigui, cada *Land* i cada parlament regional. Per mitjà d'una reglamentació, els governs de cada *Land*, o sigui, els Bundesrat, ara tractem d'aconseguir un dret d'intervenció en el que afecta exclusivament els interessos dels *Länder*. Respecte al sistema d'alerta ràpida, vostè ha parlat abans d'un termini d'entre sis i vuit setmanes. La pregunta és: es manté que aquest termini començarà en el moment que s'hagin fet totes les traduccions?

Gràcies.

#### **El president**

*Monsieur Timmermans.*

#### **El Sr. Christiaan Timmermans**

Merci, monsieur le président.

Monsieur Straub, je crois que lorsque le traité limite l'action de la Communauté à la situation dans laquelle une nécessité doit être démontrée au niveau communautaire, et que les États membres seuls ne sont pas capables de résoudre le problème dont on parle, lorsqu'on parle des États membres de façon générale, d'ailleurs selon une approche que notre jurisprudence applique très régulièrement, on fait complètement abstraction de la structure constitutionnelle en matière de partage de compétences entre le niveau central ou le niveau fédéral d'un État membre, comme la République Fédérale d'Allemagne, et les *Länder*, c'est à dire, le niveau inférieur.

Si dans un État membre on discute de cette question, et on constate que, par exemple, en matière d'enseignement, en *Bildung*, c'est une matière des *Länder*, je crois qu'il faut, à ce moment-là, mais toujours dans le contexte de cette discussion nationale, se déplacer et tenir compte de la structure constitutionnelle nationale. Mais ça sera toujours, à mon avis, une analyse globale, tant au niveau national que lorsqu'on discute au niveau communautaire s'il y

a nécessité et si les États membres, donc, ne sont pas seuls capables. Ça exige une analyse pour tous les États membres, donc, il y aura nécessairement aussi des divergences, sera aussi l'analyse parfaitement délicate parfois.

Et voilà, c'est une réponse que je vous donne qui pourrait donner l'impression d'être une réponse un peu facile, et c'est vrai, mais c'est l'approche normale. Au niveau international on parle des États, et lorsqu'il y a des problèmes à l'intérieur de l'État en matière de délimitation de compétences, on dit : « Voilà, ça c'est la responsabilité de l'État ». Le droit international, et aussi le droit communautaire, prend ses distances, il laisse ça aux États.

---

Traducció

Gràcies, senyor president.

Senyor Straub, crec que quan el tractat limita l'acció de la Comunitat a la situació en què una necessitat s'ha de demostrar en el nivell comunitari i en què els estats membres sols no són capaços de resoldre el problema de què parlem, quan es parla dels estats membres en general —per cert, segons un enfocament que la nostra jurisprudència aplica amb molta regularitat— fem abstracció completament de l'estructura constitucional en matèria de repartiment de competències entre el nivell central i el nivell federal d'un estat membre, com la República Federal d'Alemanya i els *Länder*, és a dir, el nivell inferior.

Si en un estat membre es discuteix aquesta qüestió i es constata que, per exemple, el tema de l'ensenyament, del *Bildung*, és una competència dels *Länder*, crec que en aquest moment cal, però sempre dins el context d'aquesta discussió nacional, reenfocar-ho i tenir en compte l'estructura constitucional nacional. Però al meu parer es tractarà sempre d'una anàlisi global, tant en el nivell nacional com quan discutim en el comunitari si cal i si els estats membres no se'n surten tots sols. Això exigeix una anàlisi per a tots els estats membres, o sigui que per força hi haurà divergències, i de vegades l'anàlisi també serà, de segur, delicada.

Bé, la meva resposta els podria fer la impressió que és una mica fàcil, i és veritat, però és l'enfocament normal. En l'àmbit internacional parlem dels estats, i quan dins un estat hi ha problemes en matèria de delimitació de competències, diem: «Bé, aquesta és una responsabilitat de l'estat.» El dret internacional, i també el dret comunitari, es distancien de la qüestió i la deixen als estats.

**El president**

Cap altra intervenció? Senyor Pennera.

**El Sr. Christian Pennera**

Oui. Au stade de la préparation évidemment ça sera vraisemblablement l'anglais. Dans tout ce qui est la phase préparatoire, qui n'est pas le contrôle

de subsidiarité, mais qui est pour vous un accès à l'information ça va, sans doute, rester à 80 pour cent l'anglais, etcetera. Par contre, lorsque le Parlement européen est saisi, c'est toujours dans toutes les langues. Une fois d'ailleurs que la Commission, le Collège de la Commission, statue au moment où toutes les langues sont traduites, donc, vous l'aurez officiellement dans toutes les langues, et tout ce donc vous pourrez profiter en amont il faudra suivre la langue dominante.

---

Sí. Evidentment, la fase de preparació serà versemblantment en anglès. En tota la fase preparatòria, que no és el control de subsidiarietat, però que per a vostès és un accés a la informació, sens dubte s'utilitzarà en un 80 per cent l'anglès. En canvi, quan se sotmet al Parlament Europeu sempre és en totes les llengües. Una vegada que la Comissió, el Col·legi de Comissaris, estatuïxí que s'ha de traduir a totes les llengües, vostès ho tindran oficialment en totes les llengües, però tots els antecedents que els puguin interessar seran en la llengua dominant.

Traducció

### El president

Cap altra intervenció? *Señora Elvira Rodríguez, presidenta de la Asamblea de Madrid, tiene la palabra.*

### Sra. Elvira Rodríguez (presidenta de l'Assemblea de Madrid)

Gracias.

Presidente Benach, gracias por organizar estas reuniones, que realmente nos ayudan mucho en el trabajo que después tenemos que hacer en nuestros propios parlamentos.

Como ha dicho el presidente Straub, el principio de subsidiariedad es un principio que parece básico, porque, por un lado, intenta respetar las competencias particulares de cada región, de cada estado —si el estado no está descentralizado o no es un estado federal—, y yo entiendo también que pretende respetar, en este mundo en el que nos movemos en este momento, la eficacia de las decisiones tomadas, porque no está el mundo para que se desperdicien recursos, lo que yo creo que nos lleva a las adecuaciones a las realidades concretas.

Y entonces se nos plantea la pregunta, como decía el presidente Straub, de hasta dónde llega la Unión Europea, si lo que delimita o aquello de lo que trata son principios generales o cuestiones concretas, que es donde se puede meter en estas competencias compartidas con los diferentes estados miembros o con las regiones. Cómo se justifica y cuál es el informe de subsidiariedad que se hace, porque ahí es —cuando se va a hacer un auto legislativo, cuando se va a tomar una decisión— cuando se dice que se toma porque es donde es más eficaz y que se tiene competencia para ello.



Nosotros tenemos una experiencia de hace poco, un experimento por el cual se nos ha pedido información a los parlamentos regionales. Antes lo comentábamos. Y en el auto que se manda, o en la decisión que se quiere tomar, hay suficiente justificación de que es más eficaz que esta decisión o esta normativa se tome a nivel de la Unión Europea. Es algo de derechos humanos. Los derechos humanos ya están determinados. Es decir, en este sentido estos principios generales ya están. Y en algunos informes jurídicos que yo he visto, que están muy bien fundamentados en cuanto a las competencias compartidas, cuando se llega a determinar que es más eficaz que la decisión se tome en la Unión Europea queda demostrado con razones objetivas. Yo ahí es donde veo el principal problema para llevar a cabo la consecución de este principio, en cómo demuestra que es más eficaz que regule la Unión Europea, la región o el estado miembro. Sobre todo en nuestro caso, la región lo tiene completamente regulado. No es algo que haya planteado problemas, en principio.

Y esto con respecto al control *ex ante*, lo que me hace pensar que va a causar muchos problemas sobre todo en el control *ex post*, es decir, cuando pueda haber recursos sobre normas ya determinadas de acuerdo con la representación que se ha dado en los distintos estados miembros o la capacidad para poder recurrir.

No me parece un principio fácil, pero me parece un principio esencial, y que quizá tenga que llevar a la Unión Europea a regular un poco menos, porque, si se dice que este principio a lo que lleva es a regular cerca del ciudadano, a lo mejor en la Comisión, o en la Unión Europea, de lo que hay que olvidarse es de dar estas directivas tan detalladas, tan concretas y tan largas, aunque se hayan pactado con los estados miembros, porque a lo mejor este tipo de cuestiones, aunque sean ligeramente distintas entre diferentes territorios, si se respetan los principios generales podrían ser igual, como decía, de eficaces.

A mí se me plantea este problema, sobre todo porque hemos tenido un problema práctico. Yo ya confieso que la opinión de mis letrados era justo la contraria que la de otros letrados por aquello de la necesidad. Pero en ninguno de los casos me parecía convenientemente justificada, y si no se justifica la necesidad lo que no se justifica es la necesidad de regular a nivel global. Es lo que a mí me parece que nos puede llevar a problemas en un futuro.

Gracias otra vez por la celebración de este debate.

### **El president**

Cap altra intervenció? Senyores diputades i senyors diputats? Senyor Straub.

### **El Sr. Peter Straub**

Ich möchte nur kurz noch eine Information geben. Wir wissen ja, dass die Regierungen auch im Regionalbereich Europa viel näher stehen als wir,



als die Parlamente. Wir werden zwar von unseren Landesregierungen gut unterrichtet, aber immer mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Und deshalb habe ich eine Beamtin aus der Landtagsverwaltung nach Brüssel entsandt, wo sie ausschließlich unsere Interessen vertritt. Sie berichtet ausschließlich unserem Landesparlament. Und das hat sich als sehr positiv erwiesen, wir haben dort eine Landesvertretung von Seiten der Regierung, dort sitzt die Beamtin mit dabei. Sie arbeiten also zusammen, aber diese Beamtin informiert ausschließlich das Parlament, und das führt dazu, dass wir viel früher Informationen über Dinge haben, die sich in Brüssel bewegen, als wenn wir warten würden, bis die Regierung uns diese mitteilt. Wir sind bisher die einzigen – ich weiß, dass Nordrhein-Westfalen und Bayern sich auch überlegen, dies zu tun. Ich kann jedenfalls berichten, dass wir damit sehr gute Erfahrungen gemacht haben.

---

Encara voldria donar una informació breu. Ja sabem que els governs, també en el nivell regional, són molt més a prop d'Europa que no pas nosaltres, els parlaments. Els governs dels nostres *Länder* ens informen prou bé, però sempre amb un cert retard. Per aquest motiu he enviat a Brussel·les una funcionària de l'administració del nostre *Landtag*. A Brussel·les representa exclusivament els nostres interessos, i la seva única funció és informar el Parlament del nostre *Land*. Tenir a Brussel·les una funcionària nostra s'ha demostrat que és molt positiu. Allà treballen conjuntament, però aquesta funcionària només informa el nostre Parlament, de manera que estem al corrent de temes que es discuteixen a Brussel·les molt abans que si haguéssim d'esperar que el Govern ens n'informés. Fins ara som els únics. Sé que Rin del Nord-Westfàlia i Baviera pensen fer el mateix. En tot cas, puc dir que per a nosaltres és una experiència molt positiva.

Traducció

### **El president**

Senyora Pia Bosch.

**La Sra. Pia Bosch** (diputada al Parlament de Catalunya del Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi)

Moltes gràcies, president.

Ja que ha animat també els diputats catalans a participar en aquest debat dels presidents, voldria manifestar l'interès de les ponències, per descomptat. Nosaltres, aquí al Parlament de Catalunya, a la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, treballem aquest tema.

A mi m'ha complagut molt sentir algunes experiències dels parlaments aquí presents, i m'ha interessat molt especialment la que ens ha comentat la presidenta de la regió de l'Emília-Romanya. Li voldria demanar, concretament pel que fa a aquesta experiència de treball conjunt amb les cambres de

l'estat, si de moment aquesta feina *ex ante* ja els ha portat algun cas específic en què les cambres hagin valorat que hi havia un interès especial per controlar l'aplicació del principi de subsidiarietat, si arran d'aquesta detecció han pogut fer un treball que hagi pogut arribar a la Comissió o a l'organisme comunitari implicat en aquesta disposició concreta i quina sensibilitat ha mostrat l'organisme comunitari receptor del seu informe respecte a l'acció concreta que hagin pogut establir. M'interessaria molt que ens ho poguéssiu explicar.

Moltes gràcies.

### **La Sra. Monica Donini**

Grazie, onorevole collega, della sollecitazione.

Ho detto prima nella mia didascalica comunicazione, che ancora, effettivamente, da questa attività, poco di concreto, lo dico con molta semplicità, è emerso, perché da un lato si sono attivati i percorsi procedurali più adeguati, dall'altro lato forse ancora non c'è una maturità politica in grado di agirli, questi percorsi, concretamente.

Su un provvedimento mi permetto però di segnalare qualche ricaduta concreta, di un percorso che ha visto parlamenti regionali, Parlamento nazionale e istituzioni europee coinvolte. È proprio quest'ultimo che io citavo, relativo alla sanità transfrontaliera. Dal momento che le politiche sanitarie, in Italia, sono di potestà delle regioni, non si poteva non tentare di coinvolgere nel percorso anche la dimensione regionale. Cito questo dato per farci capire: i bilanci delle regioni sono, per il 70 per cento circa, più o meno legati ai bilanci della sanità. Per dire l'importanza del tema, in Italia, per quel che riguarda le questioni sanitarie.

Su questo si è arrivati a un lavoro anche del Parlamento nazionale, che ha espresso nei modi e nei tempi previsti le sue valutazioni. Ancora non ho l'esito, perché è una discussione che è avvenuta pochi mesi fa, per cui ancora non c'è un esito di fatto concreto, ma forse è stato per la prima volta si è riuscito ad attivare la filiera nel suo completo.

Io auspico, qui non posso fare altro che formulare un auspicio di carattere politico, istituzionale e anche personale, che a questo lavoro, che è stato un lavoro secondo me interessante dal punto di vista tecnico-formale, si abbinino il prima possibile una maggiore attenzione di carattere appunto politico. È un po' un circolo vizioso. Ci s'interessa di Europa, come di tutte le cose, quando si può in qualche maniera essere protagonisti del processo. T'interessa perché tu puoi far qualcosa e sei responsabilizzato, dal momento che poi tutti sanno che avresti potuto fare qualcosa e se non l'hai fatto ci sono delle ricadute di carattere negativo, finché effettivamente l'Europa te la fa passare sopra e te ne disinteressa. Non si attiva quel sistema di responsabilità diffusa, che in qualche maniera dovrebbe trasformare progressivamente la politica in qual-

cosa orientata al bene collettivo; ecco, sempre più orientata alla realizzazione del bene comune.

A volte sembrano banalità, queste cose. Deve succedere qualcosa affinché questo possa avvenire. È un po' un rammarico. Io vedo che ci sono in realtà i paesi dove c'è un senso comune dominante più preparato sul tema dell'Europa. Ma non sono tanti, questi. Io credo che il caso e la situazione italiana in realtà è comune anche in molti altri paesi europei, perché ancora non c'è questo tipo di maturità, non c'è anche questo tipo di trasparenza nella relazione politico-istituzionale tra gli attori diretti, quindi i parlamentari europei e quindi i rappresentanti nelle varie istituzioni europee e la dimensione delle istanze assembleari a livello locale, parlamenti regionali e autonomie locali del territorio.

Credo che i tempi siano maturi perché ormai c'è l'idea che o si fa un salto di qualità oppure l'Europa rischia effettivamente di dissiparsi e di assumere sempre di più una sostanza eterea o di essere sempre più antipatica ai cittadini, perché subiscono, in fase di attuazione, tutte le conseguenze legate all'infrazione, e prima o poi si accorgeranno che se i protagonisti politici potevano far qualcosa in fase ascendente e non l'hanno fatto, sono le popolazioni e le comunità locali a subirne le conseguenze, in fase attuativa. Dei principi d'infrazione probabilmente si dovrebbero generare dei meccanismi positivi. Non si sfugge, che piaccia o meno. Poi sono d'accordo che va perfezionato il metodo e che vanno rimosse progressivamente le contraddizioni, le inefficacie. Ma non si sfugge da questo tipo di meccanismo perché è il futuro.

---

Gràcies, companya diputada, per la pregunta.

Traducció

He dit abans en la meva didàctica comunicació que, efectivament, d'aquesta activitat —ho dic ben simplement—, encara no n'han sortit gaires coses concretes, perquè, d'una banda, s'han posat en marxa les vies procedimentals més adequades, però, de l'altra, potser encara no hi ha prou maduresa política per activar-les, aquestes vies.

Hi ha una mesura, però, sobre la qual sí que em permeto remarcar alguna repercussió concreta, en un procés que ha implicat els parlaments regionals, el Parlament nacional i institucions europees. És això últim que he esmentat relatiu a la sanitat transfronterera. Des del moment que a Itàlia les polítiques sanitàries són competència de les regions, no es podia deixar d'intentar implicar-hi també la dimensió regional. Esmento aquesta dada perquè ho entenguem: al voltant del 70 per cent dels balanços de les regions estan més o menys lligats als balanços de la sanitat. Perquè quedi clara la importància del tema sanitari a Itàlia.

Fins i tot el Parlament nacional, que ha exposat en la forma i el temps previstos les seves valoracions, ha treballat aquesta qüestió. Encara no en tinc la conclusió, perquè és un debat que va començar fa pocs mesos, per la qual

cosa encara no hi ha cap conclusió, però potser ha estat la primera vegada que s'ha aconseguit posar en marxa tota la cadena.

Desitjo, i aquí no puc fer altra cosa que formular un desig de caràcter polític, institucional i fins i tot personal, que aquesta feina, que al meu parer ha estat una feina interessant des del punt de vista tècnic i formal, es combini al més aviat possible amb una atenció més gran de caràcter polític. Una mica és un cercle viciós. Ens interessem per Europa, com per qualsevol altra cosa, quan d'alguna manera podem ser protagonistes del procés. T'interessa perquè hi pots fer alguna cosa i ser-ne responsable, des del moment, doncs, que tothom sap que hi podries fer alguna cosa i que si no la fas hi podria haver conseqüències negatives, fins que, efectivament, ignores Europa i te'n desentens. No es posa en marxa aquell sistema de responsabilitat difusa, que d'alguna manera hauria de transformar progressivament la política en una cosa orientada al bé col·lectiu; cada vegada més orientada a la consecució del bé comú, ve-t'ho aquí.

De vegades aquestes coses semblen banalitats. Ha de succeir alguna cosa perquè això pugui passar. És una pena, una mica. Jo veig que realment hi ha països on hi ha un sentit comú dominant més preparat per al tema d'Europa. Però no són pas tants. Crec que en realitat el cas i la situació d'Itàlia són també habituals en molts altres països europeus, perquè encara no hi ha aquesta mena de maduresa, i fins i tot aquesta mena de transparència entre els agents directes en la relació politicoinstitucional, és a dir, entre els parlamentaris europeus i els representants de les diverses institucions europees, i les instàncies assembleàries d'àmbit local, parlaments regionals i autonomies locals del territori.

Penso que els temps són prou madurs perquè ja hi hagi la idea que o es fa un salt qualitatiu o, efectivament, Europa corre el risc de dissipar-se i esdevenir cada vegada més una substància etèria o fer-se cada vegada més antipàtica per als ciutadans, perquè pateixen, en la fase d'actuació, totes les conseqüències lligades a les infraccions, i tard o d'hora s'adonaran que si els protagonistes polítics podien fer alguna cosa en la fase ascendent i no la van fer són els pobles i les comunitats locals els que en pateixen les conseqüències en la fase d'actuació. Dels principis d'infracció, probablement se n'haurien de generar mecanismes positius. No ens en podem escapar, ens agradi més o menys. A més, estic d'acord que el mètode es va perfeccionant i que progressivament es van eliminant les contradiccions, el que és ineficaç. Però no podem pas fugir d'aquest tipus de mecanisme, perquè és el futur.

### **El president**

Hi ha cap altra intervenció?

## Conclusions

Doncs si no és així donem la paraula al senyor Antoni Bayona, lletrat i director de l'Oficina de Dret Comparat i Relacions Interparlamentàries del Parlament de Catalunya, que ens farà les conclusions d'aquesta jornada.

**El Sr. Antoni Bayona** (lletrat del Parlament de Catalunya i director de l'Oficina de Dret Comparat i Relacions Interparlamentàries de la cambra)

President del Parlament, presidents i representants d'altres parlaments, autoritats, senyores i senyors, em toca a mi fer la síntesi i les conclusions del que s'ha dit avui. I realment és una tasca una mica difícil, perquè penso que tant els ponents com els representants polítics han dit coses molt importants i molt interessats, i probablement, i demano ja excuses, no podré recollir-les totes. Per tant, el que faré és intentar destacar el que en la meua opinió han estat les aportacions més importants al llarg de la jornada d'avui.

D'una banda, crec que és important remarcar que el principi de subsidiarietat, que és el que ens ha ocupat avui i també en altres jornades que s'han fet anteriorment en aquesta seu, és un principi que cada cop ha anat adquirint més rellevància i importància en l'àmbit de la Unió Europea, i també des de la perspectiva dels estats i sobretot des de la perspectiva regional, que és la que ens interessa essencialment, aquí.

El professor i membre del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el senyor Timmermans, n'ha destacat molt clarament els aspectes històrics, que són molt il·lustratius de com neix a partir d'una voluntat política concreta en un acord interinstitucional l'any 93 i finalment es consolida amb el Tractat d'Amsterdam del 1997, que l'incorpora al protocol, i després amb les expectatives que obre el Tractat de Lisboa pel que fa a un nou enfocament de la seva configuració i aplicació.

En tot cas, em sembla molt rellevant la idea que ha destacat el senyor Timmermans que el principi de subsidiarietat és un factor clau del sistema de distribució de competències. Molt probablement, més que no de distribució,

de funcionament del sistema competencial, perquè en realitat el principi juga més en la vessant d'exercici competencial que no d'atribució competencial, però sobretot, mogut per la preocupació que la Unió Europea actuï sempre dins l'àmbit de les funcions necessàries per complir els objectius de la Unió Europea, preservant al mateix temps el camp de joc propi dels estats i les regions. El principi de subsidiarietat és una regla del sistema competencial de la Unió Europea que cal diferenciar molt clarament del principi d'atribució, que és el que determina pròpiament la delimitació competencial. La subsidiarietat actua a partir de l'existència d'una competència de la Unió Europea, i per tant intervé amb relació a les condicions de l'exercici d'aquesta competència.

També cal precisar que parlem de les competències no exclusives de la Unió Europea, que no constitueixen cap espai, valgui la redundància, subsidiari o residual, sinó un espai competencial molt important, sobretot després que al Tractat de Lisboa s'ha fet un esforç considerable per acotar el nucli de les competències exclusives. Fora d'aquest nucli, la resta de competències, les anomenades «competències compartides», constitueixen un ampli espai, al qual s'ha de vincular l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Un aspecte molt interessant, que està molt bé que l'hagi pogut explicar aquí una persona que és membre del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, és que, malgrat que el principi de subsidiarietat és un principi de dret que permet un control jurisdiccional, el resultat de la seva aplicació pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha estat més aviat escàs. En aquest sentit s'ha assenyalat que aquests últims deu anys els casos en els quals el Tribunal ha hagut d'intervenir aplicant aquest principi són molt pocs i que la discussió normalment s'ha centrat més, i aquest és un tema que cal tenir en compte amb vista al futur, en la mateixa existència de la competència que no pas en el joc del principi de subsidiarietat. La necessitat d'aplicar en aquest cas el que es coneix com a «doctrina de la deferència», segons la qual les institucions comunitàries tenen un marge d'apreciació en el qual el Tribunal no hauria d'entrar, ha situat el control jurídic en una possibilitat que només és efectiva en els supòsits d'extralimitació o d'error manifest en l'actuació comunitària, constatables per la naturalesa de la decisió i molt especialment a partir de l'exigència de motivació d'aquestes decisions.

En aquest sentit, el senyor Pennera ha posat en relleu la importància que té el nou protocol incorporat al Tractat de Lisboa quant a l'exigència de motivació de l'actuació comunitària. Ha comentat precisament aquesta obligació, que implica que els projectes d'iniciatives legislatives incorporin una motivació suficient i valorin al mateix temps els seus impactes, per justificar d'aquesta manera la decisió que adopta la Unió Europea i en definitiva el compliment del principi de subsidiarietat.

Pel que fa a les expectatives que planteja l'aplicació del principi en el marc del Tractat de Lisboa, l'àmbit que ha desenvolupat d'una manera més direc-

ta el senyor Pennera, crec que d'entrada es posa en relleu, per contrast amb les dificultats operatives que ha tingut el principi des del punt de vista jurisdiccional, el valor de control polític que el tractat incorpora en la formulació del principi. Es tracta de construir, en definitiva, un sistema de control més eficaç, que en aquest cas és donat per una aposta clara per reforçar el vessant de control polític i *ex ante*. Aquest és probablement l'element determinant que es desprèn del protocol número 2 annex al Tractat de Lisboa, i implica la participació dels estats i també de les regions en el procés d'elaboració de la normativa comunitària. L'article 12 del Tractat de la Unió Europea posa en relleu aquesta concepció del principi quan regula el procediment d'aplicació i estableix el paper participatiu dels parlaments estatals en l'elaboració dels actes legislatius comunitaris, la qual cosa significa, com a resultat polític més destacable, la integració dels parlaments estatals en el sistema de funcionament institucional de la Unió Europea.

Una qüestió que també voldria destacar és que aquest sistema de participació que el protocol regula i preveu per als parlaments estatals en realitat no s'acaba en aquest nivell, ja que cal recordar que a l'article 6 del protocol, i aquest és un aspecte que en aquest fòrum és especialment important destacar, el procediment de consulta, tot i que va adreçat als parlaments estatals, no exclou la participació dels parlaments regionals. Aquest és un element molt important que en el cas de Catalunya té un reconeixement estatutari específic.

Malgrat la rellevància del control polític *ex ante*, no podem oblidar que, com ha assenyalat el senyor Pennera, continua oberta la possibilitat de plantejar un recurs per la violació del principi de subsidiarietat davant el Tribunal de Justícia. Des del punt de vista regional això permet que, d'acord amb l'ordenament intern, es pugui arribar a reconèixer una iniciativa regional, que podria ser recollida després pels parlaments estatals, per plantejar un recurs davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

Bé, segur que em deixo altres consideracions, però per acabar la meva intervenció intentaré formular unes conclusions que es podrien sintetitzar bàsicament en dues.

En primer lloc, cal posar en relleu o constatar les dificultats que ha tingut fins ara el control jurisdiccional del principi de subsidiarietat. Aquesta és una via que no ha estat inútil, però s'ha demostrat que no ha estat especialment operativa. És una possibilitat molt limitada, a causa de la dificultat d'aplicar un control judicial a un concepte jurídic indeterminat, com ho és el de la subsidiarietat, amb el principi de deferència que el Tribunal ha de tenir cap al legislador.

La segona conclusió és que, tenint en compte aquesta experiència, ara s'obre una expectativa molt interessant, que és l'aposta que han fet el Tractat de Lisboa i el protocol annex pel reforçament del sistema de control polític *ex ante* mitjançant uns mecanismes d'aplicació molt precisos que garanteixi-

xen una participació efectiva dels parlaments estatals i regionals en l'elaboració del dret comunitari.

Finalment, jo faria especial èmfasi en el fet que aquest nou escenari que presenta el Tractat de Lisboa obre unes expectatives d'actuació molt clares pel que fa a la participació regional en l'aplicació del principi de subsidiarietat. D'una banda, amb les consultes que els parlaments estatals han de fer als regionals, i, de l'altra, amb la via del Comitè de les Regions, i també amb la via indirecta que poden preveure els ordenaments interns per a l'accés al Tribunal de Justícia amb relació al control jurisdiccional.

Moltes gràcies.

**El president**

Moltes gràcies, senyor Bayona, per aquestes conclusions.



## Cloenda

Aprofito per tornar a agrair tant al senyor Timmermans com al senyor Pennera les seves aportacions, que han estat francament interessants i que, si m'ho permeten, fins i tot han posat una miqueta de llum en aquesta habitació per definició fosca, quan es tracta d'assumptes europeus. Per tant, crec que hem après algunes coses, i, el que és més important, jo penso que les seves intervencions ens han despertat la inquietud i la reflexió en qüestions de què haurem de tractar els propers mesos.

Evidentment, no cal dir que traslladarem les idees aquí expressades i les conclusions que s'han exposat a la propera sessió plenària de la CALRE, que tindrà lloc a Innsbruck els dies 19 i 20 d'octubre, com una part de l'informe del grup de treball sobre subsidiarietat, que ha fet feina durant tot l'any.

Permetin-me que comparteixi algunes breus reflexions amb vostès com a cloenda just abans d'anar a dinar.

És evident que ens trobem en l'inici d'una nova etapa de la Unió Europea. Probablement som en un moment d'arrencada. Les arrencades sempre són difícils. A més, Europa sempre ha funcionat. El que passa és que al llarg de la història ha tingut diversos motors. I segurament que el motor que ara empeny Europa és un motor que no està preparat per als molts reptes que Europa té plantejats en aquests moments: reptes com la mateixa globalització, amb l'aparició de potències mundials que tenen un pes molt important i que faran canviar moltes coses; reptes com la immigració, que Europa ha hagut d'assumir i entomar amb diferents criteris, en ocasions contraposats, però que ja és una realitat absolutament manifesta; reptes com la mateixa energia, que representa un desafiament permanent per a Europa i que la fa dependent en molts aspectes; reptes com la mateixa crisi que hem viscut, que vivim, que en alguns estats té una evolució diferent, però que encara tindrà conseqüències molt importants en el conjunt de la Unió Europea. Tots aquests reptes demanen un nou motor, i aquest nou motor costa d'arrencar. Té una arrencada difícil, però sembla que a partir del Tractat de Lisboa ja podrà començar a funcionar.

I és evident que la participació de les institucions subestats en els processos legislatius de la Unió Europea és un pas en l'equació del funcionament de les institucions comunitàries, en la realitat multinivell de l'Europa del segle XXI, una realitat multinivell que la Unió Europea no pot ignorar si vol ser eficient, si vol ser propra a la pluralitat de realitats territorials, identitàries, culturals i socials que la caracteritzen.

I permetin-me que ho remarqui: cal reservar el paper que correspon a les institucions subestats en el marc comunitari, i això no es pot limitar a una perspectiva de qüestió interna dels estats, perquè són una realitat europea. Si els mecanismes per a la seva participació en el projecte europeu no funcionen, el desajust no afecta solament l'estat, sinó que afecta el conjunt de la Unió Europea.

Torno al motor. Nosaltres som, representem, una peça d'aquest motor que és indispensable perquè arrenqui i després funcioni correctament. Som una peça que ha d'estar al seu lloc i que ha de complir la seva funció. Ni fora de lloc ni complint una altra funció serveix, i per tant el motor no arrenca. Reconèixer, doncs, aquesta peça del motor també és important per al futur més immediat.

Permetin-me que insisteixi en un altre concepte: les realitats subestats són també Unió Europea. I si la nostra veu, la nostra participació, es perd en procediments que no funcionen, o, pitjor, s'encallen en conflictes i interessos interns d'un estat o en un joc d'interessos entre governs, el problema esdevé europeu. No d'un estat. Esdevé europeu.

Som part d'Europa, i cal que aquesta concepció europea de les nostres realitats hi sigui present. En aquest sentit, més enllà de col·laborar amb els parlaments del mateix estat per optimitzar al màxim la participació en l'aplicació de la subsidiarietat, ens hem de començar a plantejar quina ha de ser l'estructuració conjunta dels parlaments regionals amb competències legislatives dins del procediment normatiu de la Unió Europea en els àmbits que afectin les nostres competències. I aquesta és una línia de treball que penso que cal que el grup de la subsidiarietat de la CALRE ens plantejem seriosament l'any vinent: quina pot ser l'estructuració conjunta dels parlaments regionals en tot el complex procediment normatiu de la Unió Europea.

No sembla que les dinàmiques actuals de col·laboració amb les institucions comunitàries siguin suficients. Cal fer, per lògica i necessitat pràctica, un pas endavant per adequar-nos al nou rol, a les noves responsabilitats derivades, per exemple, del seguiment i el control de la subsidiarietat, un pas endavant que passa per potenciar aquesta xarxa europea d'assemblees legislatives regionals i cercar un espai propi i significatiu, que pot ser directe o indirecte, però el que és important és que estigui en l'estructura dels processos legislatius comunitaris.

Abans el president Straub ha posat un exemple del que ha funcionat al seu parlament: enviar un funcionari a Brussel·les. D'alguna manera, això repre-

senta el que vull dir, en definitiva: el fet de tenir veu, presència i, per tant, influència a Brussel·les en aquests moments del debat, que és absolutament fonamental.

Només sumant capacitats, generant sinergies, podrem convertir l'eina política que és la mateixa Unió Europea en un instrument que respongui de manera eficaç a les necessitats i les demandes dels ciutadans i les ciutadanes. Sovint esperem molt d'Europa, sovint demanem a Europa, però també cal que acceptem la nostra responsabilitat a l'hora de fer de la Unió Europea una eina útil i ajustada a la realitat plural que és Europa. I això en la política comunitària vol dir actuar amb criteri polític, essencialment amb criteri polític, però també fonamentant-lo sobre criteris jurídics. Confio que la d'avui hagi estat una aportació útil per a aquest objectiu. Almenys, per al debat i la reflexió segur que ho ha estat.

Finalment, també vinculat a aquest inici de l'etapa de l'aplicació efectiva del principi de subsidiarietat, a aquesta arrencada del motor, cal constatar que som al començament del camí i que l'aplicació pràctica del principi de subsidiarietat requerirà ajustaments, exigirà anar adequant la dimensió política i la dimensió jurídica de la subsidiarietat a la realitat pràctica que ens anem trobant. No són característiques que defineixin el funcionament complex de la Unió Europea, però siguem conscients que caldrà flexibilitat, que caldrà agilitat, que caldrà voluntat activa des de tots els àmbits. I no serà gens senzill, però és una exigència que tots els qui volem contribuir al desenvolupament del procés comunitari hem d'afrontar.

De fet, les reflexions fetes avui aquí potser són crues, però també ens han servit per conèixer la realitat, i per tant jo crec que ens han situat en el context que tocava. Només des d'aquesta voluntat comuna d'impulsar de la millor manera possible l'aplicació del principi de subsidiarietat aconseguirem construir aquesta Unió Europea millor, i sobretot molt més útil per a la ciutadania, que tots desitgem. Només així aconseguirem que la societat europea s'impliqui i es faci seu, i fins i tot podem somiar que amb un cert orgull, el projecte comú.

Em quedo també amb les interessants reflexions de la presidenta Donini, i acabo amb la que per mi és la conclusió més important: si volem contribuir al procés europeu, hi hem de participar activament. No hi ha cap altra fórmula. És llavors que el motor arrencarà i farà funcionar de manera òptima aquesta societat que tantes vegades hem somiat.

Moltes gràcies per la seva participació i per la seva assistència, i és evident que això continuarà.

Moltes gràcies.

