

Octobre 2009

**Rapport sur les résultats
du contrôle de subsidiarité sur
la proposition sur
une décision cadre du Conseil
relative au droit à l'interprétation et à la traduction
dans le cadre des procédures pénales**



Préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à la :

**XLII^{ème} Conférence des Organes spécialisés dans les affaires
communautaires et européennes des Parlements
de l'Union européenne**

5 et 6 Octobre 2009
Stockholm

**Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes
des Parlements de l'Union européenne**

SECRETARIAT DE LA COSAC

RMD 02 J 032, 89 rue Belliard, B-1047 Bruxelles, Belgique

Courriel : secretariat@cosac.eu | Fax: +32 2 230 0234

Sommaire

Résumé	4
1. Introduction	5
1.1 CONTEXTE	5
1.2 TITRE DE LA PROPOSITION	5
1.3 DÉLAI D'EXAMEN	6
2. Résultats de l'examen	7
2.1 Participation	7
2.2 Procédures utilisées par les parlements nationaux	7
2.2.1 Participation des commissions parlementaires	8
2.2.2 Participation des sessions plénières	8
2.2.3 Coordination entre les Chambres des parlements bicaméraux	8
2.2.4 Consultation des parlements régionaux qui ont un pouvoir de légiférer	9
2.2.5 Information fournie par les gouvernements	9
2.2.6 Participation des ONG, groupes d'intérêts, experts externes et autres parties concernées	9
2.3 CONCLUSIONS	10
2.3.1 Manquements au principe de subsidiarité identifiés	10
2.3.2 Avis motivés	11
2.3.3 Justification sur le respect du principe de subsidiarité	12
2.3.4 Difficultés rencontrées durant le test	13
2.3.5 Utilisation d'IPEX	14
Tableau : Information CLÉ SUR LE TEST DE SUBSIDIARITÉ	15

Résumé

Ce test de subsidiarité, coordonné au sein de la COSAC, sur **la proposition de la Commission en vue d'une décision-cadre du Conseil sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procédures pénales** (COM(2009) 338 final), a été mené selon les dispositions du Traité de Lisbonne durant la période de pause estivale pour la plupart des parlements, c.à.d. du 20 juillet au 14 septembre 2009.

21 parlements/chambres de 17 États membres ont pu compléter le test en respectant l'échéancier. De plus, **10 parlements/chambres de 9 États membres** ont commencé le test de subsidiarité mais ont rencontré des difficultés à le compléter en dedans de la période de 8 semaines telle que définie dans le Protocole 2 du Traité de Lisbonne. Le secrétariat de la COSAC a donc reçu les réponses à son questionnaire de **30 parlements/chambres de 24 États membres¹ au total**. Globalement, ces chiffres indiquent une volonté de la part des parlements de s'impliquer dans les tests de subsidiarité coordonnés par la COSAC qui sont perçus comme un outil utile pour favoriser un échange de points de vue et des meilleures pratiques pour appliquer les dispositions du Protocole.

Sur 21 parlements participants, trois – **le Bundesrat autrichien, la Houses of the Oireachtas irlandaise et le Kamra tad-Deputati maltais** – ont indiqué qu'ils ont **trouvé dans la Proposition un manquement au principe de subsidiarité** et ont émis des avis motivés au sens du Protocole.

Six autres parlements participants ont indiqué dans leur réponse qu'ils émettaient des avis motivés soit pour **supporter la Proposition** en général, soit **pour demander à la Commission de fournir de plus amples informations** à son sujet.

La **justification** de la Proposition quant à sa conformité au principe de subsidiarité semble avoir été la **principale pierre d'achoppement de la Commission**. **11 parlements participants ont trouvé la justification de la Commission dans son memorandum explicatif inadéquate ou non entièrement satisfaisante**. Les parlements l'ont trouvée trop générale sans indicateurs quantitatifs ou qualitatifs pour établir le bien-fondé de la Proposition. Les parlements n'étaient pas convaincus non plus de la valeur ajoutée de la Proposition pour ce qui est des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (dorénavant « la ECHR ») et la jurisprudence basée sur celle-ci qui constitue une partie des principes généraux du droit communautaire.

Le **congé parlementaire** était cité par nombre de parlements comme la **difficulté principale** pour compléter le test de subsidiarité à temps. Les contraintes de temps ont causé des difficultés de nature pratique et logistique dans l'organisation du test, un manque de profondeur dans les analyses, l'absence d'avis de la part des commissions spécialisées, des parlements régionaux ou des parties intéressées.

Le **site Web d'IPEX** a été vu par les parlements comme la **principale source d'information** sur l'état de la situation du test de subsidiarité dans les autres parlements.

¹ En date du 22 Septembre 2009

1. Introduction

Ce rapport, préparé par le secrétariat de la COSAC, présente les résultats du test de subsidiarité sur **la proposition de la Commission en vue d'une décision-cadre du Conseil sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procédures pénales** (COM (2009) 338 final) mené selon les dispositions du Traité de Lisbonne et coordonné par la COSAC². Le rapport résume les procédures, les conclusions et les expériences des tests de subsidiarité accomplis par les parlements nationaux ou les chambres des États membres de l'Union Européenne. Il vise à faciliter un échange de points de vue, des meilleures pratiques et l'amélioration de la compréhension des dispositions du Protocole 2 du Traité de Lisbonne par les parlements à l'intérieur du cadre de la COSAC.

1.1 CONTEXTE

S'appuyant sur des propositions de parlements nationaux, les Présidents de la COSAC, lors de leur réunion du 10 février 2009 à Prague, se sont entendus pour procéder à un test de subsidiarité sur **la proposition de la Commission en vue d'une décision-cadre du Conseil sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procédures pénales** en 2009. Cette décision a été confirmée à la XLI^{ème} réunion de la COSAC³ le 12 mai 2009 à Prague durant la Présidence tchèque.

Comme dans les cas précédents, la COSAC a décidé que, de manière à donner aux parlements nationaux la possibilité de tester l'application pratique des nouvelles dispositions sur la subsidiarité prévues dans le Traité de Lisbonne, le test devrait être mené conformément aux dispositions du Protocole No 2 relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (dorénavant « le Protocole »).

À la réunion des Présidents de la COSAC du 6 juillet 2009 à Stockholm durant la Présidence suédoise, il a été convenu de mener ce test de subsidiarité à l'intérieur d'une période de huit semaines après la publication dans toutes les langues officielles de l'Union Européenne⁴. Il a été demandé au secrétariat de la COSAC de prendre toutes les mesures afférentes nécessaires à la tenue du test de subsidiarité en tentant de prendre en considération toute réponse qui lui parviendrait après le délai accordé, pour qu'une information aussi complète que possible soit disponible pour les discussions à la XLII^{ème} réunion de la COSAC du 4 au 6 octobre à Stockholm⁵.

1.2 TITRE DE LA PROPOSITION

² Il s'agit du quatrième test de subsidiarité coordonné par la COSAC selon les dispositions du Traité de Lisbonne. Voir les rapports des tests de subsidiarité de la COSAC à : <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning>.

³ Voir les conclusions de la XLI^{ème} réunion de la COSAC, paragraphe 2.4 à : <http://www.cosac.eu/fr/meetings/Prague2009/XLI.pdf/>.

⁴ Voir le proces-verbal de la réunion des Présidents de la COSAC du 6 juillet à Stockholm à : <http://www.cosac.eu/fr/meetings/stockholm/chairpersons/>.

⁵ Idem.

Le titre initial de la proposition était Proposition en vue d'une décision-cadre du Conseil sur les droits procéduraux dans les procédures pénales (2009/JLS/047). Dès l'adoption, le **8 juillet 2009** toutefois, **le titre de la proposition a été changé** pour proposition en vue d'une décision-cadre du Conseil sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procédures pénales (dorénavant « la Proposition »). La Proposition, sous son nouveau titre, a conservé le même numéro de référence interne à la Commission, c.à.d. (2009/JLS/047).

Dans son mémorandum explicatif, la Commission, entre autres choses, a déclaré que « Il convient de l'envisager comme un **premier volet d'une série de mesures** destinées à remplacer la proposition de décision-cadre du Conseil, présentée par la Commission en 2004, relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne – COM (2004) 328 du 28.4.2004 - qui est retirée <...> **Aucun accord n'a en effet pu être dégagé** sur cette proposition, en dépit de trois années de discussions au sein du groupe de travail du Conseil et elle a effectivement été abandonnée en juin 2007 ». D'après la Commission « Il convient donc d'envisager la présente proposition comme une **partie intégrante d'un paquet législatif global** qui tendra à établir une série minimale de droits procéduraux à accorder dans le cadre des procédures pénales dans l'Union Européenne. <...> La Commission a décidé d'axer la présente proposition sur **le droit à l'interprétation et à la traduction : ce droit a été le moins controversé** au cours des discussions relatives à la proposition de 2004 et un certain nombre d'informations et de travaux de recherche sont disponibles à son sujet »⁶.

1. 3 DÉLAI D'EXAMEN

L'article 6 du Protocole donne aux parlements nationaux **8 semaines** pour examiner les implications de subsidiarité d'une proposition et pour soumettre des avis motivés faisant ressortir un manquement au principe de subsidiarité « à partir de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, dans les langues officielles de l'Union Européenne ».

Le 8 juillet 2009, la Commission a adopté la proposition. Le secrétariat de la COSAC a informé les parlements nationaux de l'adoption de la proposition et distribué un *Aide-mémoire* pour le test de subsidiarité, qui comportait une information contextuelle et un questionnaire.

Le 20 juillet 2009, le secrétariat de la COSAC a informé les parlements nationaux de la publication de la Proposition dans toutes les langues officielles de l'Union Européenne et établi la date limite pour compléter le test au **14 septembre 2009**.

Un échange de points de vue et de meilleures pratiques sur les expériences des parlements nationaux durant ce test de subsidiarité aura lieu à **la XLII^{ième} réunion de la COSAC les 5 et 6 octobre à Stockholm**.

⁶ http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2009&T3=338&RechType=RECH_naturel&Submit=Search

2. Résultats de l'examen

2.1 PARTICIPATION

Pour la seconde fois dans l'histoire des tests de subsidiarité (et de proportionnalité) coordonnés par la COSAC, **le test a eu lieu durant le congé parlementaire**. Ceci a été déterminé par la date de publication de la Proposition par la Commission, le 8 juillet 2008.

Pour la date limite du 14 septembre 2009, les **21 parlements/chambres** suivants de **17 États membres** (dorénavant « les parlements participants ») ont conclu le test et fait parvenir leur rapport au secrétariat de la COSAC : le *Bundesrat* danois, le *Narodno Sabranie* bulgare, le *Vouli Ton Antiprosopon* chypriote, le *Folketing* danois, le *Tweede Kamer* et le *Eertse Kamer* néerlandais, la *Houses of the Oireachtas* irlandaise, le *Senato della Repubblica* italien, le *Sénat* français, le *Bundestag* allemand, le *Saeima* letton, la *Kamra-tad-Deputati* malte, le *Sejm* et le *Senat* polonais, la *Assembleia da República* portugaise, la *Národná Rada* slovaque, le *Državni zbor* et le *Državni svet* slovène, le *Riksdag* suédois, la *House of Commons* et la *House of Lords* du R.-U. .

10 parlements/chambres additionnels de 9 États membres ont commencé le test de subsidiarité, ont rencontré des difficultés à le compléter avant la date limite. Ce sont le *Nationalrat* autrichien, le *Riigikogu* estonien, le *Eduskunta* finlandais, le *Bundesrat* allemand, le *Országgyűlés* hongrois, le *Seimas* lithuanien, Le Parlement de la Roumanie et la *Cortes Generales* espagnole. Dans le *Poslanecká sněmovna* et le *Senát* tchèques le test se poursuit. Au *Senát*, la décision finale au niveau plénier est prévue pour le début d'octobre 2009.

Quelques parlements ont informé le secrétariat de la COSAC qu'ils ne participeraient pas au test en conséquence du congé estival ou en conséquence d'élections parlementaires (par ex. les élections du 4 octobre 2009 en Grèce).

Le secrétariat de la COSAC a reçu des **réponses de 29 parlements/chambres de 23 États membres au total**⁷. En conséquence des contraintes de temps associées à la présentation du rapport de la XLII^{ème} réunion de la COSAC du 4 au 6 octobre à Stockholm, **ce rapport analyse uniquement l'information fournie par les parlements qui ont complété le test de subsidiarité à l'intérieur de la période de 8 semaines allouée.**

Les réponses complètes des parlements/chambres, y compris les avis motivés, sont présentées dans l'annexe à ce rapport lequel par ailleurs est publié comme un document séparé.

2.2 PROCEDURES UTILISEES PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX

Le test de subsidiarité a été effectué par les parlements nationaux conformément à leurs propres règles et procédures. Toutefois, le Protocole prescrit, pour les tests de subsidiarité accomplis par les parlements nationaux, un cadre défini qui doit être suivi pour que les avis

⁷ En date du 22 Septembre 2009

motivés d'un parlement national aient droit aux mécanismes « carte jaune » et « carte orange » ébauchés dans le Protocole.

La vaste majorité des parlements participants ont accompli le test selon les dispositions du Protocole. Toutefois, le *Tweede Kamer* et le *Eerste Kamer* néerlandais ont accompli le test selon les dispositions de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne et le Protocole 30 annexé au traité d'Amsterdam concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2.2.1 Participation des commissions parlementaires

Dans la vaste majorité des cas, c.à.d. dans 17 parlements participants, le test de subsidiarité a été mené par les commissions chargées des affaires relatives à l'UE. Dans ces cas, les commissions étaient soit des commissions directrices soit elles ont accompli le test sans la participation de commissions spécialisées.

Les avis des commissions spécialisées ont été sollicités dans cinq parlements participants. Dans le *Narodno Sabranie* bulgare et le *Folketing* danois, les avis ont été fournis par les commissions chargées des affaires juridiques, dans le *Senat* polonais – par la commission chargée des droits de l'homme, de la règle de droit et des pétitions, dans la *Assembleia da Republica* portugaise, - par la commission chargée des affaires constitutionnelles, des libertés, des droits et des garanties, et dans le *Državni zbor* slovène, - par la commission chargée des politiques intérieures, de l'administration publique et de la justice.

Dans 2 cas, les commissions directrices étaient des commissions spécialisées. Dans le *Bundestag* allemand, la Proposition a été examinée par la commission chargée des affaires juridiques, qui elle-même, a reçu un avis de la commission chargée des affaires relatives à l'UE, et dans le *Riksdag* suédois, le test de subsidiarité a été accompli uniquement par la commission sur la justice.

Dans le parlement néerlandais, le test de subsidiarité a été lancé par la commission temporaire sur la subsidiarité des deux chambres des États Généraux mais, par la suite, il a été mené individuellement dans le *Tweede Kamer* par la commission permanente sur la justice et dans le *Eerste Kamer* par la commission pour le Conseil JAI.

2.2.2 Participation des sessions plénières

Le *Bundestag* allemand, le *Tweede Kamer* et le *Eerste Kamer* néerlandais ont été les chambres participantes qui ont mené les délibérations plénières sur la Proposition et pris la décision finale sur sa conformité au principe de subsidiarité au niveau plénier.

2.2.3 Coordination entre les Chambres des parlements bicaméraux

La coordination du test de subsidiarité dans les deux chambres des parlements bicaméraux a pris place dans les États Généraux néerlandais et dans la *Houses of the Oireachtas* irlandaise.

Initialement, le *Tweede Kamer* et le *Eerste Kamer* des États Généraux néerlandais ont coordonné leurs activités conformément à la procédure conjointe standard, alors que le test était lancé par la commission temporaire conjointe sur la subsidiarité. Toutefois, la

commission permanente sur la justice du *Tweede Kamer* et la commission pour le Conseil JAI du *Eerste Kamer* avaient des avis différents sur la Proposition et le temps manquait pour une médiation. Il a été décidé de faire parvenir à la Commission des lettres séparées contenant des avis légèrement différents.

Dans le cas de la *Houses of the Oireachtas* irlandaise, la commission mixte sur les affaires européennes de celle-ci inclut à la fois des membres du *Dáil* et du *Seanad*. Par conséquent, les deux Chambres participent simultanément au test de subsidiarité.

2.2.4 Consultation des parlements régionaux qui ont un pouvoir de légiférer

Durant ce test de subsidiarité, les parlements régionaux qui ont un pouvoir de légiférer ont été consultés dans deux cas, c.à.d. celui du *Bundesrat* autrichien et celui de la *House of Lords* du R.-U.. D'après la *House of Lords* du R.-U., une réponse a été reçue de la commission chargée des affaires européennes et extérieures de l'assemblée nationale pour le Pays de Galles, mais le parlement écossais et l'Assemblée de l'Irlande du nord ont été incapables de prendre en considération la question à l'intérieur du délai établi par la COSAC en raison du congé estival.

2.2.5 Information fournie par les gouvernements

Sur 21 parlements participants, 12 ont reçu de l'information du gouvernement (par écrit et/ou oralement) sur la Proposition. Dans la majorité des cas, les gouvernements ont fourni aux parlements participants des mémorandums explicatifs qui incluent un avis sur la subsidiarité. Dans cinq cas, les gouvernements ont fourni les témoignages oraux récoltés durant les réunions de la commission. Il y avait aussi quelques cas où les gouvernements n'ont fourni aux parlements participants aucune information parce qu'on ne leur a pas demandé ou parce qu'ils étaient en retard.

2.2.6 Participation des ONG, groupes d'intérêts, experts externes et autres parties concernées

Étant donné le degré de difficulté de mener le test durant le congé parlementaire, la plupart des parlements ont trouvé difficile de consulter les organisations non gouvernementales, les groupes d'intérêts, les experts externes et les autres parties concernées. Néanmoins, trois parlements participants ont consulté des organes externes. Le *Bundesrat* autrichien a consulté la chambre autrichienne des avocats (*Österreichischer Rechtsanwaltskammertag*), le *Kamra tad-Deputati* malte a consulté les palais de justice maltes pour établir les pratiques courantes dans le domaine, et le *Senat* polonais a fourni un rapport d'expertise externe préparé par un expert indépendant.

2.3 CONCLUSIONS

2.3.1 Manquements au principe de subsidiarité identifiés

Trois participants au test de subsidiarité – le *Bundesrat* autrichien, la *Houses of the Oireachtas* irlandaise et *Kamra tad-Deputati* malte – ont indiqué qu’ils ont trouvé que la Proposition manquait au principe de subsidiarité.

Dans sa déclaration à la Commission européenne du 3 septembre 2009, la Commission chargée des affaires relatives à l’UE du ***Bundesrat* autrichien** a conclu que la proposition « **ne peut pas être acceptée sous sa forme actuelle** ». La commission a fait valoir que la Proposition était « était essentiellement une codification des décisions de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) » et par conséquent « **l’urgence du besoin d’une décision cadre est sujette à caution** puisque les États membres sont en tout état de cause obligés en principe de se conformer aux décisions de la CEDH ». En outre, selon la Commission, « le nombre limité de décisions de la CEDH impliquant des violations des articles 6.3 (a) et 3 (e) de la CEDH semblerait aussi indiquer qu’il n’y a **pas de besoin urgent pour un instrument juridique** à cet égard ».

Dans son avis motivé du 3 septembre 2009, la commission mixte sur les affaires européennes de la ***Houses of the Oireachtas* irlandaise** a déclaré « **que certaines parties de la Proposition pourraient ne pas se conformer complètement au principe de subsidiarité** ». La Commission a basé ses conclusions sur le raisonnement suivant :

« Il pourrait y avoir certains aspects de la portée de la proposition qu’il serait mieux de laisser aux États membres, alors que pour certains autres, il y aurait des avantages à ce que l’action soit entreprise au niveau de la Communauté. Par exemple, le test de subsidiarité (nécessité et bénéfice clair) devrait être évalué pour déterminer s’il serait mieux appliqué à « toutes les personnes » comme proposé (ce qui se traduisait par un mélange des options (b) et (c) dans la proposition, ou simplement à des cas transfrontaliers (option (d))). La Communauté peut avoir la compétence de légiférer à l’égard des cas transfrontaliers mais ceci compte dûment tenu de la compétence nationale si la proposition doit être appliquée à tous les cas d’acte criminel ».

De plus, la commission mixte sur les affaires européennes a exprimé des doutes en ce qui a trait au fondement juridique de la Proposition. La Commission a attiré l’attention sur le fait que la nouvelle Proposition « était à l’origine une partie d’une proposition de 2004 à laquelle s’opposait un certain nombre d’États membres en raison de son fondement juridique, et certains doutes quant à sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Étant donné que la nouvelle Proposition était « très semblable à ce qui a circulé auparavant » et « utilisait le même fondement juridique (c.à.d. l’article 31(1) c du TEU » la commission mixte sur les affaires européennes a demandé une clarification supplémentaire de la Commission sur ce point.

La commission chargée des affaires relatives à l’UE du ***Kamra tad-Deputati* malte** a émis sa déclaration du 14 septembre 2009 après être arrivé à la conclusion que la Proposition « représente un cas de surréglementation et de chevauchement des tâches puisque la question

est déjà suffisamment règlementée par chaque État membre individuel conformément à une norme minimale commune convenue tel qu'établi dans la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (qui constituent une partie des principes généraux du droit dans la Loi de l'UE) et la Charte des Droits de l'Homme qui se sont vu donner une conséquence juridique au moment de la ratification du Traité de Lisbonne". Par conséquent, selon l'avis de la Commission, **la Proposition « va plus loin que la question de subsidiarité et constitue une mesure non fondée au niveau de l'UE »**. De plus, la Commission met en doute le fondement juridique de la Proposition.

Il vaut la peine de rappeler que l'article 7 du Protocole donne les grandes lignes de deux procédures auxquelles appelées communément « carte jaune » et « carte orange ». La procédure « carte orange » ne peut pas être utilisée dans ce cas puisque la Proposition tombe sous la procédure de consultation et non celle de co-décision (l'équivalent de la procédure législative ordinaire selon les termes du Traité de Lisbonne). Par conséquent, c'est seulement la procédure « carte jaune » qui est applicable dans ce cas. Selon le Protocole, le nombre de votes minimum requis pour déclencher la procédure « carte jaune » est 1/3 de tous les votes aux parlements nationaux (c.à.d. 18 votes sur 54), et dans le cas d'une proposition dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, ce seuil est 1/4 (c.à.d. 14 votes sur 54).

En raison de ce test de subsidiarité, les avis du *Bundesrat* autrichien (un vote), de la *Houses of the Oireachtas* irlandaise (deux votes) et du *Kamra tad-Deputati* malte (deux votes), qui font cinq votes au total, seraient insuffisant pour déclencher la procédure « carte jaune » tel qu'établi dans le Protocole.

Il faudrait prendre note qu'**aucun des parlements qui ont complété le test après la date limite du 14 septembre n'ont trouvé que la Proposition manquait au principe de subsidiarité.**

2.3.2 Avis motivés

Selon l'article 6 du Protocole, tout parlement national ou toute chambre de parlement national peut, durant une période de 8 semaines, faire parvenir aux Présidents du Parlement Européen, au Conseil et à la Commission, un **avis motivé** déclarant pourquoi il considère que l'avant-projet en question **ne se conforme pas** au principe de subsidiarité.

Indépendamment des trois parlements participants qui ont trouvé un manquement potentiel au principe de subsidiarité et émis des avis motivés au sens du Protocole (deux d'entre eux sous la forme d'une déclaration), six autres parlements participants ont émis des avis (par ex. le *Folketing* danois, le *Senato della Repubblica* italien, le *Sénat* français) ou fait parvenir un mémoire à la Commission Européenne (par ex. le *Tweede Kamer* néerlandais, le *Bundestag* allemand). Dans ces documents, les parlements ont soit exprimé leur support général pour la Proposition (par ex. le *Tweede Kamer* néerlandais, l'*Assembleia da República* portugaise), ou demandé de l'information supplémentaire à la Commission. Par exemple, le *Eerste Kamer* néerlandais a demandé à la Commission de fournir de l'information supplémentaire le fondement juridique et sur la valeur ajoutée de la Proposition à l'égard des dispositions de la CEDH et à la jurisprudence basée sur celles-ci.

2.3.3 Justification sur le respect du principe de subsidiarité

11 parlements participants ont trouvé que la justification de la Commission pour la Proposition quant à sa conformité au principe de subsidiarité n'était pas entièrement satisfaisante.

Par exemple, la *House of Lords* du R.-U. a indiqué que la justification donnée sous l'entête « Subsidiarité » du mémorandum explicatif de la Commission était « inadéquate » et fait remarquer que « le mémorandum n'indique pas de manière satisfaisante ou ne résume pas les problèmes qui sont identifiés dans l'analyse d'impact ». De plus, la *House of Lords* a trouvé que le préambule de la Proposition (en particulier les considérants (5) à (8)) était aussi « en termes très généraux » et « ne donne pas une idée claire de ce pourquoi la Proposition est nécessaire alors que tous les États membres font partie de la CEDH ». Elle a fait ressortir que ce fut « seulement en lisant l'analyse d'impact que le pourquoi de la justification de l'action de l'UE dans ce domaine devint clair ».

De manière similaire, le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote et la *House of Commons* du R.-U. ont fait remarqué qu'une déclaration brève au paragraphe 24 du mémorandum explicatif de la Commission n'était pas suffisant. Il s'agissait d'une déclaration plutôt que d'une analyse.

D'après la *Houses of the Oireachtas* irlandaise, « il semble que la Commission n'a pas complété tous les éléments de la déclaration détaillée comme requis selon le Protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité ». La commission a particulièrement attiré l'attention sur « le manque d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs pour prouver le bien-fondé du besoin de la Proposition ». « comment les circonstances ont changé depuis que la Proposition de 2004 a été rejetée par 6 États membres pour satisfaire les préoccupations soulevées relativement au fondement juridique et à la subsidiarité » n'était pas clair pour la commission. Finalement, « Étant données les implications juridiques de rendre la proposition applicable à toutes les personnes lors de poursuites criminelles, plutôt que de le faire simplement pour les cas transfrontaliers, il n'y avait pas suffisamment de justification fournies pour choisir cette option plutôt que celles qui auraient eu moins d'implications légales, politiques et financières ».

Le *Eerste Kamer* néerlandais, dans sa lettre à la vice-présidente de la Commission Européenne, Mme Margot Wallström expose que « en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité, le Sénat a pu parvenir à une entente, sujette à certaines réserves », mais a demandé de l'information supplémentaire sur le fondement juridique de la Proposition, à la valeur ajoutée de la Proposition à l'égard des dispositions de la CEDH et à la jurisprudence basée sur celles-ci. Le *Eerste Kamer* a aussi fait valoir que de plus amples explications étaient requises sur l'affirmation de la Commission à l'effet que l'application des dispositions de la CEDH dans les États membres était incompatible et que ce problème pourrait être résolu par la Proposition.

Le *Senat* polonais, de son côté, a dit regretter que la Commission n'ait « pas identifié tous les arguments nécessaires et ceux qui ont été présentés dans la justification n'étaient pas formulés adéquatement ».

Finalement, certains parlements, ont trouvé que la justification de la Commission était satisfaisante en général, mais ont émis certaines réserves. Par exemple, le *Narodno Sabranie*

bulgare a émis des réserves quant à l'article 5 (2) de la Proposition sur l'obligation des États membres d'offrir une formation aux juges, avocats et autres personnels judiciaires pertinents. Alors que le *Tweede Kamer* néerlandais a fait remarquer que la justification aurait pu être mieux équilibrée en ajoutant une étude sur la relation entre la Proposition et la CEDH, parce que les normes minimales communes à l'égard de l'interprétation et de la traduction dans les procédures pénales que la Proposition introduit sont aussi couvertes par les articles 5 et 6 de la CEDH.

2.3.4 Difficultés rencontrées durant le test

Un certain nombre de parlements participants ont cité le **congé parlementaire comme étant la principale difficulté** rencontrée durant le test de subsidiarité. Par conséquent, en raison des contraintes de temps, « il restait peu de temps pour accomplir le test de subsidiarité » (le Dutch *Eerste Kamer* néerlandais), quelques parlements « ont été incapables d'impliquer les commissions spécialisées ou d'entendre les avis des parties concernées (le Cypriot *Vouli ton Antiprosopon* chypriote), « la période de 8 semaines était à l'extérieur du mandat parlementaire, ce qui limitait la capacité de débattre en profondeur » (la *Assembleia da República* portugaise), il était « impossible de médier entre les deux Chambres du parlement » (le *Tweede Kamer* néerlandais), « des arrangements spéciaux ont dû être pris pour permettre à la Commission de prendre en considération la question de la subsidiarité et le congé parlementaire a rendu la coordination difficile avec les autres Chambres du parlement bicaméral aussi bien qu'avec les législatures régionales » (la *House of Lords* du R.-U.).

La *Houses of the Oireachtas* irlandaise a souligné que le fait que le test était entrepris durant le début du congé parlementaire « est une préoccupation continue en ce qui a trait à la date de publication des propositions choisies pour un test ». Le *Kamra tad-Deputati* malte, de son côté, a souligné que « la période de 8 semaines du Traité de Lisbonne n'est pas suffisante lorsque les parlements sont en congé parlementaire ».

La *House of Lords* du R.-U. a observé que « la Commission est préparée à concéder qu'elle escomptera que août est le mois où le Protocole était en force » et a admis que « une telle concession aidera la *House of Lords* à gérer la procédure relative aux avis motivés selon le Protocole si les propositions sont publiées durant la période estivale ».

La *Houses of the Oireachtas* irlandaise a par conséquent recommandé que la COSAC, dans son rapport final, considère « les difficultés pratiques et logistiques qui sont survenues encore lorsqu'une proposition testée relativement à la subsidiarité fait partie de celles qui sont publiées en début de la période de congé parlementaire d'été pour la plupart des parlements ».

D'un autre côté, 11 parlements participants ont rapporté qu'ils n'ont rencontré aucune difficulté à mener le test durant le délai établi (par ex. le *Folketing* danois, le *Senato della Repubblica* italien, le *Sénat* français, le *Saeima* letton, ou le *Riksdag* suédois).

Une autre préoccupation exprimée par la *Assembleia da República* portugaise concernait l'**objet lui-même de ce test de subsidiarité**. Le parlement portugais a attiré l'attention sur le fait que « le plan initial de la Commission prévoyait de mettre de l'avant une *Proposition en vue d'une décision-cadre du Conseil sur les droits procéduraux dans les procédures pénales*

et c'est celle qui a été choisie par les parlements nationaux dans le cadre de la COSAC. Toutefois, la proposition en train d'être examinée dans le cadre du test de subsidiarité actuel est une *Proposition en vue de garantir le droit à l'interprétation et à la traduction lors de procédures pénales*, c.à.d., faisant référence seulement à un aspect spécifique de la question plus vaste reliée aux droits procéduraux lors de procédures pénales ». Par conséquent, « ce test de subsidiarité ne visait pas exactement la même proposition que les parlements nationaux ont choisi d'examiner dans le cadre de la COSAC »⁸.

Finalement, dans ses commentaires sur le test de subsidiarité actuel, la *Houses of the Oireachtas* irlandaise a souligné le besoin qu'ont les parlements nationaux de développer une définition et une interprétation convenues du principe de subsidiarité et de considérer la valeur concrète « d'isoler la subsidiarité pour l'examen par les parlements nationaux séparément des enjeux inter-reliés du fondement juridique et de la proportionnalité dans toute nouvelle législation de l'UE ».

2.3.5 Utilisation d'IPEX

En vue de rehausser l'échange d'information durant le test de subsidiarité, les parlements nationaux ont été incités à partager l'information sur le site Web IPEX.

Dans leurs réponses au questionnaire, huit parlements participants ont indiqué qu'ils avaient utilisé rondement le site Web IPEX pour informer les autres parlements du début de la procédure d'examen, pour publier leurs conclusions ou pour suivre les activités des autres parlements.

Vers le 15 septembre 2009, une journée après la date limite, 20 parlements/chambres avaient affiché de l'information sur le site Web IPEX : 12 ont indiqué qu'ils avaient entrepris la procédure d'examen et huit ont indiqué qu'ils l'avaient complétée. De plus, cinq parlements ont indiqué qu'ils avaient rencontré des problèmes concernant les principes de subsidiarité et de proportionnalité, alors que sept parlements ont indiqué qu'ils avaient des renseignements importants à échanger. Globalement, qu'un tel nombre de parlements aient fait un usage actif de IPEX démontre une tendance positive.

Cependant, six parlements participants n'ont pas réussi à afficher quelque information que ce soit sur IPEX et sept autres parlements participants n'ont pas mis à jour l'information, privant en fait les autres parlements nationaux de l'information sur les résultats finaux du test de subsidiarité. Cette situation a été en partie mitigée par l'échange vif d'information sur le test de subsidiarité entre les représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

⁸ Pour de plus amples informations sur ce point, veuillez consulter la Partie 1.2 de ce rapport.

TABLEAU : INFORMATION CLÉ SUR LE TEST DE SUBSIDIARITÉ

(Ce tableau contient les renseignements relatifs au test de subsidiarité réalisé par les parlements qui ont complété le test à l'intérieur du délai de 8 semaines)

Pays, Chambre	Procédure utilisée pour réaliser le test	Coopération avec les autres parlements nationaux	Publication des conclusions	Trouvé un manquement ?	Émission d'un avis motivé ?	Justification de la Commission satisfaisante ?	Autres observations ?
Autriche : Bundesrat	Le test a été exécuté par la commission chargée des affaires européennes. Le Ministère de la Justice a fourni un mémorandum explicatif et un exposé de position. Les officiels du Ministère de la Justice ont fourni des mémoires à la commission.	Non	Un résumé des travaux a été publié sur le site Web du parlement. Les déclarations ont été publiées sur IPEX.	OUI	Oui, sous la forme d'une déclaration de la Commission chargée des affaires européennes à la Commission européenne.	Non. Le besoin urgent d'une décision cadre est sujet à caution.	-
Bulgarie : Narodno Sabranie	La décision finale sur le test a été prise par la commission des affaires européennes et du contrôle des fonds européens qui a reçu un avis de la Commission chargée des affaires juridiques. Le Gouvernement a fourni un mémorandum explicatif. Les experts du Ministère de la Justice ont participé aux réunions des commissions.	IPEX a été consulté.	Le rapport de la commission des affaires européennes et du contrôle des fonds européens a été publié sur le site Web du Narodno Sabranie et dans son bulletin de nouvelles "Evrovesti".	Non	Non	Non	-
Chypre : Vouli Ton Antiproson	Le test a été réalisé par la Commission parlementaire des affaires européennes. Le Ministère de la Justice et de l'ordre public a soumis un avis.	IPEX a été consulté.	Un rapport sera transmis aux institutions de l'UE.	Non	Non	Non. La justification de la Commission, à l'égard du principe de subsidiarité, a été présumée insatisfaisante parce que seulement une très brève section dans la Proposition était dédiée à la justification.	En conséquence des contraintes de temps, aucune commission spécialisée n'a été impliquée et aucun avis des parties concernées n'a été entendu.
Danemark : Folketing	Le test a été réalisé par la Commission des affaires européennes et la Commission chargée des affaires juridiques. La décision finale a été prise par Commission des affaires européennes. Le gouvernement a fourni une note de subsidiarité.	Non	Les conclusions seront rendues disponibles au public sur le site Web du Folketing	Non	Oui	Oui	-

Pays, Chambre	Procédure utilisée pour réaliser le test	Coopération avec les autres parlements nationaux	Publication des conclusions	Trouvé un manquement ?	Émission d'un avis motivé ?	Justification de la Commission satisfaisante ?	Autres observations ?
Irlande : <i>Houses of the Oireachtas</i>	Le test a été exécuté par la commission mixte sur les affaires européennes avec la première responsabilité pour les tests de subsidiarité et l'examen des propositions législatives de l'UE, aucune autre commission n'a été impliquée. Des renseignements ont été fournis par le Département de la Justice.	Des contacts informels ont été établis par l'entremise des représentants du parlement national à Bruxelles et l'information sur IPEX a été évaluée.	Les avis motivés ont été affichés sur le site Web de la Commission mixte.	OUI Certaines parties de la Proposition peuvent ne pas être pleinement conformes au principe de subsidiarité.	Oui	Non. La justification de la Commission est incomplète.	Le test a été entrepris durant le début du congé parlementaire. C'est une préoccupation continue en ce qui a trait à la date de publication des propositions choisies pour un test.
Italie : <i>Senato della Repubblica</i>	La Commission des politiques de l'Union européenne a adopté un avis.	Grâce à IPEX.	Les procès-verbaux de la réunion de la Commission étaient rendus disponibles sur le site Web du Senato della Repubblica.	Non	Oui	Oui	-
France : <i>Sénat</i>	Le test a été réalisé par la Commission des affaires de l'UE.	Non	Les conclusions ont été publiées sur le site Web du <i>Sénat</i> .	Non	Oui	Oui	-
Allemagne : <i>Bundestag</i>	La Commission chargée des affaires juridiques (la commission directrice) et la Commission sur les affaires européennes qui a soumis un avis. La décision finale a été prise par la plénière. Le Ministre fédéral de la justice et le Ministre fédéral de l'intérieur ont fourni des renseignements écrits/rapports sur la Proposition.	Non	Un bref résumé de la décision a été publié sur IPEX.	Non	Non	Durant les discussions parlementaires, la justification de la Commission n'a pas été critiquée pour ne pas être suffisante.	-
Latvie : <i>Saeima</i>	La Commission sur les affaires européennes a réalisé le test. Le Président et les membres de la Commission sur les affaires juridiques ont participé à la réunion de la Commission sur les affaires européennes. Le Ministre de la Justice a fourni un avis sur la conformité de la Proposition aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.	Suivi le déroulement du test dans d'autres parlements grâce à IPEX et par l'entremise du représentant du Saeima à l'UE.	Un communiqué de presse sur la dernière réunion de la Commission sur les affaires européennes a été envoyé aux agences de nouvelles de la Latvie.	Non	Non	Oui	« La Commission européenne a choisi un cadre adéquat pour développer un instrument juridique ».

Pays, Chambre	Procédure utilisée pour réaliser le test	Coopération avec les autres parlements nationaux	Publication des conclusions	Trouvé un manquement ?	Émission d'un avis motivé ?	Justification de la Commission satisfaisante ?	Autres observations ?
Malte : <i>Kamra tad-Deputati</i>	Le test a été réalisé par la Commission sur les affaires étrangères et les affaires européennes.	Suivi la position des parlements sur IPEX, lorsqu'ils étaient disponibles dans une langue familière. Dans les autres cas, contacté les correspondants IPEX.	Pas immédiatement, mais publiera via la presse et les médias.	OUI, et au-delà. Cette Proposition représente un cas de surréglementation et de chevauchement des tâches. Va plus loin que la question de subsidiarité et constitue une mesure non fondée au niveau de l'UE.	Oui. Sous la forme d'une déclaration de la Commission des affaires étrangères et européennes.	La Proposition représente un cas de surréglementation et de chevauchement des tâches. Elle constitue une mesure non fondée au niveau de l'UE.	L'adoption de la Proposition et lancement du test de subsidiarité de la COSAC a coïncidé avec la période où le parlement est en congé parlementaire. La période de 8 semaines du Traité de Lisbonne n'est pas suffisante lorsque les parlements sont en congé parlementaire.
Les Pays-Bas : <i>Tweede Kamer</i>	Le test de subsidiarité a été lancé par la commission temporaire sur la subsidiarité des deux chambres des États Généraux mais, par la suite, il a été mené individuellement dans le Tweede Kamer par la commission permanente sur la justice. La décision finale a été prise dans la plénière du <i>Tweede Kamer</i> .	Non	Les conclusions ont été publiées dans les procès-verbaux parlementaires officiels.	Non	Un mémoire à la Commission européenne, cc. au Parlement européen, au Conseil, à la COSAC et au Gouvernement néerlandais.	Oui, bien que la justification aurait pu être mieux équilibrée en ajoutant une étude sur la relation entre la Proposition et la CEDH.	Les contraintes de temps dues à la période de congé parlementaire ont rendu impossible de médier entre les deux chambres du parlement.
Les Pays-Bas : <i>Eerste Kamer</i>	Le test de subsidiarité a été lancé par la commission temporaire sur la subsidiarité des deux chambres des États Généraux. La Proposition a été examinée par la Commission pour le Conseil JAI du <i>Eerste Kamer</i> . La décision finale a été prise dans la plénière du <i>Eerste Kamer</i> .	Non	Les conclusions ont été publiées sur le site Web du <i>Eerste Kamer</i> et sur IPEX.	Non, mais de l'information additionnelle a été demandée par la Commission européenne.	Oui	Non. Le <i>Eerste Kamer</i> a demandé à la Commission de fournir de l'information supplémentaire sur le fondement juridique et sur la valeur ajoutée de la Proposition à l'égard des dispositions de la CEDH et à la jurisprudence basée sur celles-ci.	En raison du début des réunions de la commission et des réunions plénières, il y avait peu de temps pour procéder au test de subsidiarité.

Pays, Chambre	Procédure utilisée pour réaliser le test	Coopération avec les autres parlements nationaux	Publication des conclusions	Trouvé un manque- ment ?	Émission d'un avis motivé ?	Justification de la Commission satisfaisante ?	Autres obser- vations ?
Pologne : <i>Sejm</i>	Le test a été réalisé par la Commission sur les affaires européennes qui est un organe spécialisé donnant des avis sur les questions européennes au nom du Sejm.	Non	L'avis a été publié sur son site Web. La transcription de la réunion – sur le site Web du Sejm.	Non	Oui, sous la forme d'un avis de la Commission reconnaissant qu'il n'y a pas de manquement.	Oui	-
Pologne : <i>Senat</i>	La décision finale a été prise par la Commission sur les affaires européennes en coopération avec la commission chargée des droits de l'homme, de la règle de droit et des pétitions. Le gouvernement a soumis ses positions par écrit et donné un témoignage à la réunion de la commission.	Non	Un rapport sur le test de subsidiarité a été publié sur le site Web de la Commission sur les affaires européennes et sur IPEX.	Non	Non	Non. « La Commission n'a pas identifié tous les arguments nécessaires et ceux mis de l'avant dans la justification ne sont pas suffisamment bien formulés. »	Le parlement polonais considère actuellement des amendements aux règles de procédure des deux Chambres en vue de la possible entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.
Portugal : <i>Assembleia da República</i>	Le test a été mené par la Commission sur les affaires européennes. La Commission sur les affaires constitutionnelles, les libertés, les droits et les garanties a émis un avis à la Commission sur les affaires européennes.	IPEX a été consulté.	Les conclusions ont été téléchargées sur IPEX.	Non	Oui	Oui	La période de 8 semaines était à l'extérieur du mandat parlementaire, ce qui limitait la capacité de débattre en profondeur. Le test de subsidiarité ne visait pas exactement la même proposition que les parlements nationaux ont choisi d'examiner dans le cadre de la COSAC
Slovaquie : <i>Národná Rada</i>	La Commission sur les affaires européennes a réalisé le test. Le Ministre de la Justice a fourni un avis préliminaire sur la Proposition.	Non	Une conférence de presse était tenue après la réunion de la commission et la résolution était publiée sur le site Web du <i>Národná Rada</i>	Non	Non	Oui	Rencontré des difficultés dues au congé parlementaire.

Pays, Chambre	Procédure utilisée pour réaliser le test	Coopération avec les autres parlements nationaux	Publication des conclusions	Trouvé un manquement ?	Émission d'un avis motivé ?	Justification de la Commission satisfaisante ?	Autres observations ?
Slovénie : <i>Državni zbor</i>	La Commission chargée des politiques intérieures, de l'administration publique et de la justice a réalisé le test et adopté un avis. La décision finale a été prise par la Commission sur les affaires européennes. Le gouvernement a fourni un mémorandum explicatif. Le Secrétaire d'état du Ministère de la Justice a présenté une communication verbale à la réunion de la Commission sur le DPPAJ.	Non	Le rapport était publié sur IPEX. IPEX	Non	Non	Non	-
Slovénie : <i>Državni svet</i>	Le test a été réalisé par la Commission pour les relations internationales et les affaires européennes. Le Ministre de la Justice a présenté un témoignage oral à la réunion de la Commission.	Non	Non	Non	Non	Oui	La période de 8 semaines a coïncidé avec le congé parlementaire estival.
Suède : <i>Riksdag</i>	La Commission sur la Justice a fait l'examen de la Proposition. Le Gouvernement n'a pas fourni de renseignements cette fois-ci, mais précédemment, c.à.d. le 8 mai et le 14 décembre 2008, le Ministre de la Justice a informé certains membres de la Commission de la Proposition à venir.	IPEX a été consulté.	Les conclusions étaient enregistrées dans les procès-verbaux de la réunion de la Commission et publiées sur IPEX.	Non	Non	Oui	-
Royaume-Uni : <i>House of Commons</i>	Le test a été réalisé par la Commission de contrôle des affaires européennes. Le Ministre de la Justice a fourni un mémorandum explicatif, mais la Commission a demandé des renseignements supplémentaires sur la question.	À un niveau officiel, la Commission a été consultée par la commission mixte sur les affaires européennes de la <i>Houses of the Oireachtas</i> irlandaise.	Les conclusions ont été publiées dans le rapport à la <i>House of Commons</i> du R.-U.. Le rapport sera aussi téléchargé sur IPEX.	Non	Non	Non. La justification n'était pas satisfaisante dans le mémorandum explicatif de la Commission. L'analyse dans l'évaluation de l'impact de la Commission était plus utile.	Le congé estival parlementaire se termine le 9 octobre. Mais parce que la Commission a décidé de se réunir en septembre, elle n'aura pas été capable de respecter le délai de 8 semaines pour la soumission d'un avis motivé.

Pays, Chambre	Procédure utilisée pour réaliser le test	Coopération avec les autres parlements nationaux	Publication des conclusions	Trouvé un manque- ment ?	Émission d'un avis motivé ?	Justification de la Commission satisfaisante ?	Autres obser- vations ?
Royaume- Uni : <i>House of Lords</i>	Le test a été accompli par la Sous-Commission sur la loi et les institutions (Sous-Commission E) de la Commission sur l'Union européenne. La Commission chargée des affaires européennes et extérieures de l'assemblée nationale pour le Pays de Galles a fourni une réponse. Le Gouvernement a fourni un mémorandum explicatif.	Non	Des mises à jour sur les progrès seront disponibles sur le site Web de la Commission et via IPEX.	Non	Non	Non. La justification donnée sous l'entête «Subsidiarité » dans le mémorandum explicatif de la Commission est inadéquat.	En raison du congé estival, des arrangements spéciaux ont dû être faits pour considérer la question de la subsidiarité. Le congé a aussi rendu difficile la coordination entre la <i>House of Commons</i> et les trois législatures régionales.