

NOTE

de: M. Inigo Mendes de Vigo
aux: Membres de la Convention

Objet: **Mandat du groupe de travail sur le principe de subsidiarité**

Veillez trouver ci-joint une note concernant l'objet cité ci-dessus, et qui est destinée à faciliter la discussion du groupe de travail sur le principe de subsidiarité.

GROUPE I : "Subsidiarité"

Président : Mendez de Vigo

Comment assurer de la manière la plus efficace le contrôle du respect du principe de subsidiarité ?

Faut-il créer un mécanisme ou une procédure de contrôle ?

Cette procédure doit-elle être de nature politique et/ou judiciaire ?

I. Introduction

L'objet de la présente note est de préciser le mandat du groupe de travail sur le principe de subsidiarité. Ce mandat se situe dans le cadre de l'examen de la question de la délimitation de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres visée dans les Déclarations de Nice et de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne. En effet, le principe de subsidiarité est un principe philosophique transplanté depuis la doctrine sociale de l'Eglise en 1949 au fédéralisme allemand et en 1992 au droit communautaire, en vertu duquel ce que l'unité moindre peut faire suffisamment ne doit pas être fait par la plus grande à moins qu'elle le fasse mieux. Ce principe doit en conséquence être entendu comme un instrument pour déterminer quand l'Union doit agir dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive (à savoir, la grande partie des domaines d'activité de l'Union).

II. Le principe de subsidiarité dans les traités

C'est le Traité d'Amsterdam qui a introduit le principe de subsidiarité dans le traité CE comme principe de caractère général applicable à tous les domaines de compétences non exclusives (cf. art. 3b, actuellement art. 5 du TUE)¹.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Birmingham du 16 octobre 1992, le Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992 a établi une approche globale pour l'application du principe de subsidiarité. Cette approche globale a été reprise en grande partie par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexés au Traité CE par le Traité de

¹ Auparavant, le principe de subsidiarité n'était explicitement visé dans le Traité que dans le domaine de l'environnement (Art. 130R § 4, supprimé avec l'entrée en vigueur du TUE).

Amsterdam, qui établit entre autres des critères détaillés pour l'application du principe de subsidiarité par les Institutions communautaires participant à la procédure législative.

Ce Protocole prévoit aussi des obligations pour ces Institutions, et en premier ressort pour la Commission, qui doit motiver ses propositions législatives à l'égard du principe de subsidiarité. Cette motivation doit être examinée par le législateur communautaire, qui doit tenir compte de ce principe de subsidiarité tout au long de la procédure législative. La Commission doit aussi présenter chaque année au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de l'Art. 5 du Traité.

Ceci dit, quelques uns estiment que l'introduction du principe de subsidiarité dans le Traité et l'adoption du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité n'ont pas donné les résultats escomptés et que des considérations politiques ou d'urgence ont pris souvent le pas sur le respect du principe de subsidiarité.

III. Les questions à examiner par le groupe de travail

Les questions que le groupe de travail devra notamment examiner se réfèrent tant à l'application du principe de subsidiarité qu'au contrôle du respect de ce principe.

1. L'application du principe de subsidiarité

Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit des critères pour l'application du principe de subsidiarité relatifs au contenu de l'action, à sa forme, ainsi qu'à la nature et à la portée de l'action communautaire.

Le groupe devra examiner dans quelle mesure les critères établis dans le Protocole précité sont suffisants, s'ils devraient être davantage détaillés ou si des nouveaux critères devraient être ajoutés.

2. Le contrôle de l'application du principe de subsidiarité

Le contrôle du respect du principe de subsidiarité constituera la question principale à examiner par le groupe. Lors de la session plénière des 15 et 16 avril, la grand majorité des intervenants se sont prononcés à faveur de la mise en œuvre de mécanismes de contrôle plus efficaces des principes de délimitation de compétences et de subsidiarité. Ces contrôles pouvant être de nature politique et juridictionnelle, le groupe devra examiner l'efficacité des contrôles actuels ainsi que les moyens de les renforcer. L'éventuelle création d'un organe "ad hoc" pour effectuer un tel contrôle devra aussi être examinée.

a) *Le contrôle politique du principe de subsidiarité*

A l'heure actuelle, le contrôle politique du principe de subsidiarité s'exerce en grand partie par les Institutions participant à la procédure législative, le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité leur imposant des obligations à cet égard. Les Parlements nationaux exercent un tel contrôle dans la mesure où ils ont la possibilité de contrôler la prise de position de leur gouvernement au sein du Conseil.

Le groupe devra en premier lieu examiner si et dans quelle mesure les obligations visées par le Protocole précité ont été respectées et, dans le cas contraire, comment autodiscipliner les Institutions communautaires participant à la procédure législative afin qu'elles appliquent plus efficacement le principe de subsidiarité. Les voies à explorer sont différentes : en prévoyant un Monsieur (ou une Madame) "subsidiarité" auprès de chaque membre du Conseil européen et auprès du Parlement européen, qui serait chargé(e) de vérifier et de donner un avis interne en temps utile sur le respect, par les propositions d'actes législatifs, du principe de subsidiarité ? En demandant à la Commission d'annexer une "fiche subsidiarité" à toute proposition d'acte législatif ? autres ?

Le groupe devra aussi examiner s'il faut renforcer le contrôle de l'application du principe de subsidiarité par les Parlements nationaux, soit à travers sa participation dans la procédure législative (certains ont évoqué à cet égard la possibilité d'inclure des représentants des Parlements nationaux dans la délégation d'un membre au sein du Conseil), soit à travers un renforcement de leur contrôle dans la position à prendre par leur gouvernement au sein du Conseil. Le renforcement du rôle de la COSAC dans ce contrôle pourrait aussi être examiné.

Finalement, le groupe devra se pencher sur la nécessité de créer un organe "ad hoc" chargé de contrôler le respect du principe de subsidiarité et, dans l'affirmative, avancer des pistes quant à sa composition (Parlements nationaux ? Comité paritaire Parlement européen/Parlements nationaux ? autres ?), ainsi que sur les pouvoirs et rôle d'un tel organe : pouvoirs consultatifs ou décisionnels ? Contrôle "a priori" avant l'examen d'une proposition par le Conseil, ou tout au long de la procédure législative ? Pouvoir de demander a posteriori une deuxième délibération du Conseil dans le cas où il estimerait qu'il y a violation du principe de subsidiarité ? avis conforme pour l'article 308 dont la portée aurait été réduite ? autres ?

b) Contrôle juridictionnel

A l'heure actuelle, le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour de Justice et par les tribunaux nationaux. Compte tenu du fait que le principe de subsidiarité est un principe de nature essentiellement politique et de la marge importante de discrétionnalité dont dispose le législateur dans l'application dudit principe, la Cour, lorsqu'elle est saisie de questions relatives au non-respect de ce principe, se limite pour l'essentiel à constater l'existence d'une motivation quant au respect du principe de subsidiarité.

Une première question que le groupe de travail devra examiner est celle de l'opportunité de renforcer le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité et, dans l'affirmatif, par quels moyens et à quel stade. Pour ce qui est des moyens, certains se sont référés à la possibilité de créer une chambre "subsidiarité" au sein de la Cour de Justice, ou à l'établissement d'un mécanisme de coopération entre la Cour de Justice et les Cours constitutionnelles nationales. D'autres plaident pour l'inclusion dans le contrôle juridictionnel de la Cour des actes relevant des titres V et VI du TUE. L'éventuelle introduction d'un contrôle juridictionnel ou semi-juridictionnel "ex ante", sur le modèle de ce qui existe dans certains Etats membres pourrait aussi être examinée.

Deuxièmement, le groupe devra examiner la nécessité d'un éventuel élargissement du pouvoir de saisine de la Cour pour ce qui est de l'introduction d'un recours en annulation par violation des principes de subsidiarité et de délimitation de compétences. A l'heure actuelle la légitimation active pour saisir la Cour de Justice dans le cadre d'un tel recours est limitée aux personnes directement et individuellement concernées, aux Etats membres, au Conseil ou à la

Commission (ainsi qu'au Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Nice). L'élargissement de ce droit de recours aux Parlements nationaux (ou à un organe "ad hoc" composé de membres des Parlements nationaux dans le cas où celui-ci serait créé) pour violation des principes de délimitation de compétences pourrait être examiné. Certains ont évoqué aussi la possibilité de donner un tel droit au Comité des régions ou aux entités constitutionnelles dont les compétences législatives seraient mises en cause.

La solution qu'on trouve à la question de l'application et le contrôle du principe de subsidiarité sera clé pour assurer une meilleure répartition et définition des compétences conformément aux déclarations de Nice et de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne.
