

Groupe de travail I « Subsidiarité »

Objet : Intervention de M. Michel Petite, Directeur Général du Service juridique de la Commission, à la réunion du groupe, le 17 juin 2002

" M. le Président, Mmes et MM. les Conventionnels,

Vous avez souhaité qu'un représentant de chacune des institutions puisse expliquer comment, dans sa pratique quotidienne, elle applique le principe de subsidiarité. C'est ce que je vais m'efforcer de faire brièvement, pour ce qui est de la Commission.

I. Je voudrais faire 3 remarques préalables ; ensuite, je tenterai de vous décrire la genèse d'une proposition de la Commission, sous l'angle du principe de subsidiarité ; et je ferai quelques observations terminales.

- (1) d'abord, je voudrais complètement éviter dans cette brève intervention d'entrer dans un exposé détaillé sur la définition et la portée du principe de subsidiarité. La note CONV 71/02 qui vous a été transmise par le Président Mendes de Vigo, y suffit pleinement.

La définition de bon sens de l'article 5 du Traité instituant la Communauté et reprise dans le protocole d'Amsterdam a d'ailleurs le mérite de la clarté : le principe de subsidiarité exige que les objectifs poursuivis par une action ne puissent être atteints par les Etats individuellement et puissent en revanche être réalisés par une action de l'Union

- (2) une deuxième observation est que le souci du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, vient de plus loin que le Protocole annexé au traité d'Amsterdam.

C'est dès la signature du traité de Maastricht, qui consacrait le principe de subsidiarité, en fait dès octobre 92, que la Commission a adopté une Communication sur le principe de subsidiarité, et a organisé dans ses propres services une vaste action de sensibilisation. Cette action ne s'est

jamais démentie, et elle reflétait la totale adhésion des présidents successifs de la Commission, au principe de subsidiarité. J. Delors en avait été l'un des principaux promoteurs avant Maastricht ; Jacques Santer l'avait résumé dans une formule, « Agir moins pour agir mieux » ; et R. Prodi l'a mis au centre du débat ouvert sur la Gouvernance.

Il s'est agi au long de ces 10 ans d'intégrer une nouvelle culture dans les services de la Commission, après les nécessaires années législatives du Marché intérieur et de la suppression des frontières intérieures, et d'adapter les méthodes de travail pour s'assurer que le principe soit pris en compte et intégré dès les travaux préparatoires, et non pas plaqué sur un système inchangé.

(3) Ma troisième remarque concerne le rôle particulier de la Commission.

Elle n'est pas le législateur, cette responsabilité appartient au Parlement européen et au Conseil.

Mais elle a une responsabilité particulière à travers son pouvoir d'initiative, notamment dans le domaine communautaire.

C'est donc naturellement à elle qu'il revient en premier lieu, d'apporter pour chacune de ses propositions, la démonstration du respect de la subsidiarité ainsi que de l'intensité adéquate d'une mesure.

II. Comment, en pratique, la Commission applique-t-elle les principes de subsidiarité et de proportionnalité ?

Il faut d'abord rappeler que le Protocole au Traité d'Amsterdam impose un certain nombre d'obligations spécifiques et pratiques à la Commission. Elles sont énumérées au point 9 de ce Protocole :

- procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier si nécessaire des documents relatifs à ces consultations ;
- motiver la pertinence de chaque proposition au regard du principe de subsidiarité ;
- veiller à ce que les charges financières ou administratives soient les moins élevées possibles, et à la mesure de l'objectif à atteindre;

- enfin, présenter chaque année un rapport au Conseil européen, transmis également aux autres institutions, sur l'application du principe de subsidiarité.

Le plus simple est que je reprenne ces 4 points. Et d'abord

a. *Les consultations internes et externes*, ce qui est peut-être le point le plus important, et sur lequel je m'attarderai un peu.

- S'agissant des consultations internes, chaque service de la Commission compétent pour une matière donnée, élabore des textes préliminaires qui sont soumis à de larges consultations à l'intérieur de l'institution. Ces consultations impliquent le plus tôt possible les autres services particulièrement intéressés, qui assurent la prise en compte des autres facettes du texte envisagé (par exemple, un texte relevant du domaine agricole sera examiné par une série d'autres services, dont au moins ceux de l'environnement et de la protection des consommateurs, probablement du Commerce extérieur).

Cette consultation interne est une obligation administrative, soumise à des délais précis, et les services devant être consultés sont déterminés au cas par cas par le Secrétariat Général. Dès qu'une proposition comporte un caractère un tant soit peu général, c'est en pratique un très grand nombre de Directions générales qui sont concernées.

Il faut ajouter que le désaccord d'un service intéressé a les conséquences suivantes : alerte du Commissaire concerné, le texte ne pouvant alors être adopté qu'après les modifications qui le rendent acceptable, ou après un débat du Collège, éventuellement un vote.

- Parmi ces consultations internes obligatoires, une mention particulière doit être faite de la consultation de deux services horizontaux : le Secrétariat général et le Service juridique. Tous deux veillent à la cohérence et à la légalité de l'initiative envisagée : le Secrétariat Général principalement sur l'exhaustivité des consultations et des procédures suivies ; le Service juridique lui, doit se prononcer sur la compatibilité de toute proposition au regard des règles du Traité, et donc notamment du respect du principe de subsidiarité.

A titre d'exemple des interventions du Service juridique au nom de la subsidiarité je peux citer, parmi d'autres, celles – dès 93 et 94 – concernant une norme communautaire pour mesurer la taille des homards, ou celle sur les animaux dans les zoos. Autres exemples, tirés cette fois des derniers mois, concernant la procédure d'agrément des organismes nationaux d'inspection des navires (suites ERIKA), ou les normes sur le bruit des avions.

Fréquemment, c'est le choix de l'instrument qui est en cause : contraignant ou non contraignant ?

J'ajoute que ce choix fait l'objet d'un vrai débat en Commission.

Un cas récent exemplaire a été celui de certaines normes automobiles pour la sécurité des piétons, où la Commission eût un vif débat sur le point de savoir si un simple accord d'autorégulation des constructeurs suffisait ou s'il fallait une harmonisation contraignante, comme cela s'était toujours fait jusqu'ici pour la normalisation automobile.

En résumé, je crois qu'on peut dire que, là où un réel problème de subsidiarité est relevé, il s'ensuit un débat de caractère politique entre les chefs de cabinet des Commissaires, et des Commissaires eux-mêmes.

- Enfin, un nombre de plus en plus important de textes préliminaires sont également soumis à une consultation externe.

Ainsi, les avant-projets de nature plus technique sont présentés à des comités ou à des groupes d'experts, alors que les textes à caractère plus général font l'objet de consultations de la société civile et du grand public (voir la pratique des Livres verts) et des autres institutions. Le résultat de ces consultations externes est en général repris dans l'exposé des motifs de l'éventuelle proposition.

Ainsi ces procédures de consultation tant interne qu'externe permettent à chaque niveau de prendre en compte les aspects « subsidiarité » de la proposition envisagée.

- b) S'agissant maintenant de la **motivation** de ces propositions, elle est évidemment liée au fond.

Les exigences de motivation ont été soulignées dès les années 1992 et 1993 par la Commission dans des instructions à ses Services, répétées et perfectionnées de nombreuses fois depuis.

Ceux-ci sont en effet appelés à donner des réponses à une série de questions lors de l'élaboration d'une proposition. Par exemple :

- quels sont les objectifs de l'action envisagée par rapport aux obligations de la Communauté ?
- quelle est la dimension communautaire du problème (par exemple combien d'Etats membres sont plus directement concernés) ?
- quelle est la solution la plus efficace par comparaison entre les moyens de la Communauté et ceux des Etats membres ?

- quelle plus-value concrète apporte l'action envisagée et quel serait le coût de l'inaction ?
- une réglementation uniforme est-elle nécessaire ou suffit-il d'une directive posant des objectifs généraux ?

Sur le plan formel, la Cour estime que la justification du respect de la subsidiarité ne comporte pas nécessairement l'obligation d'une motivation spécifique et expresse, mais peut ressortir de manière implicite, s'ils sont suffisants des considérants de l'acte, (9 octobre 2001 *Pays-Bas c/ Conseil et PE*, au sujet de la demande d'annulation de la directive sur la protection juridique des inventions biotechnologiques). Cependant la Commission s'efforce dans la pratique de justifier de manière explicite dans l'exposé des motifs de ses textes la prise en compte des principes en question, à travers une description des raisons qui justifient une action communautaire, en lieu et place d'une action sur le plan national ou local. Une place particulière est donnée à la question de l'éventuel financement qui fait obligatoirement l'objet d'une fiche financière détaillée, sur laquelle la Commissaire au Budget porte une attention méticuleuse. Elle répond ainsi au texte du Protocole d'Amsterdam.

En outre, ces justifications sont en principe développées également dans un considérant, bien que de manière plus succincte. (A titre d'exemples récents, de cas qui ont fait l'objet de substantielles discussions internes, on peut mentionner :

- la proposition de règlement relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs, qui est devenue le règlement (CE) 1347/2000;
- la proposition de règlement concernant la création du système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile, qui est devenue le règlement (CE) 2725/2000;
- ou encore plus récemment, la proposition de directive sur la performance énergétique des bâtiments (COM/2001/0226).)

Ces pratiques seront consolidées à l'avenir.

En effet, dans le cadre de l'application de l'accord interinstitutionnel sur la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, les services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ont mis au point un guide à l'intention des personnes qui participent à la rédaction des textes législatifs. Ce guide donne des indications précises sur la nécessité et la manière de justifier le respect des principes en question tant dans l'exposé des motifs que, d'une façon plus succincte, dans le préambule de l'acte.

c. Quel résultat, pour *tous ces filtres et procédures internes* ? Une idée peut au moins en être donnée à travers le rapport annuel sur l'application du principe de subsidiarité que la Commission publie chaque année, conformément à une très utile prescription du Protocole d'Amsterdam, que j'ai rappelée au début de mon intervention.

Ces rapports¹ donnent un aperçu général sur les mesures prises afin de produire une législation de qualité dans l'Union européenne et développent une analyse plus spécifique, à travers des exemples concrets, des efforts mis en œuvre pour appliquer la subsidiarité et la proportionnalité. Ils sont transmis au conseil européen, qui en tient compte dans son propre rapport annuel sur les progrès réalisés par l'Union. Le Parlement européen prend également position sur chaque rapport annuel².

Les efforts de la Commission et les résultats réalisés sont également analysés par les destinataires des actes, qui ne peuvent être supçonnés de complaisance. Parmi ceux-ci, permettez-moi d'en citer une, parce qu'elle est une étude systématique et complète : celle du Ministère Fédéral allemand des Finances. Ainsi, dans ses rapports sur l'application du principe de subsidiarité dans l'Union pour les années 1999 et 2000, elle a souligné que le nombre de propositions contestables du point de vue de la subsidiarité est désormais très réduit (respectivement 2 propositions sur 60 nouvelles propositions pour l'année 1999, et 5 sur 84 pour l'année 2000) et que dans tous ces cas les "contestations" ne portent que sur des aspects partiels des propositions.

III. Je voudrais terminer en évoquant 3 aspects relatifs à la pratique de la subsidiarité par la Commission

- D'abord, l'ensemble des mesures prises montre que la prise en compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité par la Commission est une réalité. Néanmoins, je ne peux pas affirmer que la situation est parfaite. Certes la Cour de justice, bien qu'elle ait été saisie en plusieurs occasions, n'a jamais constaté une violation de ces principes par les actes législatifs de l'Union. Mais on entend souvent des voix critiques sur leur pleine application par les institutions.

¹ Voir les derniers rapports relatifs aux années 1999 (COM(1999)562), 2000 (COM(2000)772), et 2001 (COM(2001)728).

² Voir la résolution A5-269/2000 en réaction au rapport de la Commission de 1999.

Un élément important à cet égard tient à la “pression législative” à laquelle la Commission est exposée. Dans un certain nombre de cas, la Commission exerce son initiative législative pour répondre à des contraintes découlant d’obligations imposées par les traités et par les accords internationaux conclus avec des pays-tiers. Mais elle est aussi appelée à agir suite aux demandes d’autres institutions, d’Etats membres ou de groupes d’intérêts et de pression.

En particulier, le Parlement européen et le Conseil ne sont pas étrangers à ce dernier phénomène, dans la mesure où ils demandent à la Commission de présenter des propositions à travers les résolutions et, parfois, à travers les actes législatifs qu’ils adoptent. Notamment, les exemples de règlements ou de directives prévoyant que la Commission doive présenter des nouvelles propositions dans des délais déterminés se multiplient, notamment dans les domaines des transports, de l’énergie et de l’environnement.

Or, ces demandes d’action ne sont pas nécessairement assorties d’une analyse approfondie des questions de subsidiarité et de proportionnalité. Cela a pour conséquence que la Commission est parfois amenée à faire des propositions dans des domaines jugés prioritaires par un groupe d’Etats membres, alors que d’autres Etats membres pourraient considérer les mêmes propositions contestables du point de vue du respect de la subsidiarité ou de la proportionnalité. (Je pense ici notamment aux éventuelles propositions relatives à la protection des animaux ou à la sécurité routière).

- Il faut dire aussi que certaines dispositions contestables du point de vue de la subsidiarité ne proviennent pas seulement des propositions législatives originaires de la Commission, mais aussi des modifications apportées à ces propositions par le Conseil et par le Parlement européen au cours de la procédure décisionnelle, dans la parfois difficile recherche des compromis politiques nécessaires pour faire aboutir les propositions. Le cas de la directive de 1999 sur la détention des animaux dans les zoos - alors que la Commission n’avait proposé qu’une recommandation - est un exemple d’une telle évolution au cours du processus législatif.
2. En second lieu, je voudrais rappeler l’adoption par la Commission le 5 juin dernier d’une série de mesures tendant à l’amélioration de la qualité de la législation³. Elles concernent, d’une part, l’organisation plus systématique de la consultation externe préalable à la présentation des propositions de la Commission ; et d’autre part, l’approfondissement, par de véritables analyses d’impact, de la justification de l’intervention éventuelle de l’Union.

³ Voir les quatre communications publiées le 5 juin 2002 (COM (2002) de 275 à 278).

Il s'agit de continuer à améliorer la prise en compte des exigences de subsidiarité et de proportionnalité. En particulier l'analyse de l'impact préalable permettra d'apprécier encore mieux, notamment du point de vue des conséquences en termes de charges et de coûts sur tous les acteurs, s'il convient de proposer une initiative au niveau communautaire et, dans l'affirmative, avec quelle intensité.

3. Enfin, et ce sera mon observation terminale : les 10 ans d'expérience de la pratique de la subsidiarité montrent une chose : c'est que l'analyse de la subsidiarité est indissociable du fond d'un texte.

Tel texte entrant dans des compétences indiscutables de la Communauté, le Marché intérieur par exemple, peut parfaitement se révéler inutile, ou trop contraignant, ou trop complexe. Et inversement, tel texte portant sur des compétences beaucoup plus marginales de la Communauté, dans l'Education ou la Santé par exemple, peut représenter néanmoins un progrès très nécessaire, dans une forme parfaitement adaptée et complémentaire à l'action des Etats membres.

Autrement dit, le jugement de subsidiarité et de proportionnalité ne peut pas porter sur l'intention d'un texte ou sur son intitulé, mais bien sur l'analyse précise de ses dispositions et de ses conséquences. C'est en cela que comme le dit d'ailleurs le Protocole d'Amsterdam, (point 11), « l'examen ... fait partie intégrante de l'examen global du texte »."