

Working Group I

Working Document 09

Groupe de travail I « Subsidiarité »

Du :	Président du groupe de travail I "Subsidiarité"
Aux :	Membres du groupe de travail I "Subsidiarité"
Objet :	Première proposition de conclusions

Les membres du groupe de travail I de la Convention sur la subsidiarité trouveront ci-joint, conformément à l'engagement pris par le président Mendez de Vigo, une première proposition de conclusions des travaux du groupe, à discuter lors de sa prochaine réunion du 9 septembre. Dans cette perspective, les membres sont invités à transmettre aussitôt leurs remarques éventuelles ou propositions d'amendements au Secrétariat du groupe (Mme Marta Arpio. ou M. Etienne de Poncins).

Dans la mesure où ces premières conclusions rencontreraient un soutien suffisamment large au sein du groupe, le président se propose d'établir par la suite sur cette base des propositions plus précises sous forme d'articles du Traité.

I. Orientations dégagées des discussions au sein du groupe.

Les auditions (cf annexe) et débats qui ont eu lieu au sein du groupe ont permis de dégager certaines orientations :

a) il apparaît que le principe de subsidiarité, quoique faisant aujourd'hui déjà l'objet d'un examen de la part des Institutions participant à la procédure législative et d'un contrôle juridictionnel ex post de la part de la Cour de Justice, doit et peut faire l'objet d'améliorations tant pour ce qui est de son application que pour ce qui est du contrôle de celle-ci.

b) le groupe a considéré que certaines mesures de caractère général, dont l'examen détaillé aurait toutefois dépassé le cadre de son mandat, pourraient faciliter l'application du principe de subsidiarité. Parmi ces mesures améliorant le contexte d'ensemble, le groupe a identifié :

- une clarification de la délimitation des compétences entre l'Union et les États Membres. Bien que le groupe, comme la Convention elle-même, considère qu'il ne serait ni possible, ni souhaitable de parvenir à une répartition rigide et fixe des compétences ("catalogue"), une grande majorité estime néanmoins que des progrès peuvent être réalisés dans le sens d'une plus grande clarification des compétences, ce qui réduirait d'autant les risques de survenance de contestations fondées sur le principe de subsidiarité.

- la mise en place d'une véritable hiérarchie des normes et une clarification des instruments en fonction de leur "l'intensité" en termes d'action communautaire, ainsi qu'une limitation de leur nombre, favoriseraient également un meilleur respect de la subsidiarité. Elles permettraient en particulier de déterminer plus aisément ce qui relève de la norme législative et ce qui relève de la mise en œuvre par la Communauté ou par les États Membres.

c) certaines améliorations du Traité et en particulier du Protocole sur l'application du principe de subsidiarité ont été estimées nécessaires afin d'améliorer celle-ci et d'en faciliter le contrôle.

d) la majorité du groupe a considéré que, s'agissant d'un principe de nature essentiellement politique, dont la mise en œuvre comporte une marge d'appréciation importante (estimer si la réalisation des objectifs en commun se fait "mieux" au niveau européen ou à un niveau inférieur), le

contrôle « ex ante » devrait être de nature essentiellement politique.

e) Certains membres du groupe ont aussi évoqué l'éventualité d'un mécanisme de contrôle de l'application du principe de subsidiarité « ex ante », de nature juridictionnelle et non politique, qui interviendrait entre l'adoption de l'acte et son entrée en vigueur. Ce contrôle ne porterait que sur la question de la subsidiarité, la Cour disposerait d'un délai d'un mois pour se prononcer, et ses arrêts ne seraient pas susceptibles d'appel.

f) Pour ce qui est du contrôle politique de l'application du principe de subsidiarité, pour la majorité des membres du groupe de travail, la priorité doit être clairement donnée au renforcement du contrôle des Parlements nationaux vis-à-vis de leur gouvernement. Cette orientation semble également largement partagée au sein du groupe de travail de la Convention sur les Parlements nationaux présidé par Madame Stuart, avec lequel le groupe "subsidiarité" a tenu une réunion conjointe, et qui envisage l'élaboration d'un Code de conduite en la matière. Une majorité des membres du groupe de travail sur le principe de subsidiarité estime cependant qu'il convient d'établir un dispositif « ad hoc » qui permette aux Parlements nationaux d'être directement impliqués dans le contrôle du respect de la subsidiarité, tout en veillant à ce que le mécanisme de contrôle mis en place soit souple, n'augmente pas la durée du processus législatif, et ne conduise pas à créer une nouvelle bureaucratie.

g) La majorité du groupe a considéré que le contrôle « ex post » de la subsidiarité devait en revanche être de nature juridictionnelle, et qu'il y avait lieu à cet égard d'élargir les conditions de saisine de la Cour de Justice.

III/ Propositions à examiner par le groupe "Subsidiarité".

Afin d'améliorer l'application du principe de subsidiarité, et le contrôle de celle-ci, le Président du groupe estime que pourraient être présentées à la Convention des propositions qui s'organisent autour de trois axes:

- a) renforcer l'application par tous les acteurs institutionnels du principe de subsidiarité;
- b) mettre en place un mécanisme d'alerte précoce (« early warning system »), permettant une participation directe des Parlements nationaux au contrôle du respect du principe de subsidiarité;
- c) créer une chambre de la subsidiarité au sein de la Cour de Justice.

a) renforcer l'application par tous les acteurs institutionnels du principe de subsidiarité :

Dans la phase d'élaboration de la proposition par la Commission, les obligations en matière de justification au regard de la subsidiarité devraient être renforcées. Ainsi, toute proposition législative devrait comporter les éléments circonstanciés permettant de formuler une appréciation quant au respect du principe de subsidiarité (fiche "subsidiarité"). La mise en place, au sein de la Commission, d'un "Monsieur ou Madame subsidiarité" ou d'un Vice-président spécifiquement chargé de veiller à la pertinence et à la cohérence de ces éléments justificatifs, qui serait obligatoirement saisi de toute proposition à caractère législatif et apporterait un regard extérieur aux services ayant rédigé celle-ci, pourrait être envisagée. Ce Vice-président pourrait être entendu, le cas échéant, par les Parlements nationaux.

Le groupe pourrait, pour concrétiser ces propositions, recommander certains amendements au Protocole sur la subsidiarité actuellement annexé au Traité, voire proposer des articles sur la subsidiarité à insérer directement dans le Traité.

b) mettre en place un mécanisme "d'alerte précoce" (« early warning system »), permettant une participation directe des Parlements nationaux au contrôle du respect du principe de subsidiarité.

Le groupe pourrait proposer :

1. d'engager l'examen du respect du principe de subsidiarité dès la phase de conception de l'acte législatif.

Le principe de subsidiarité sera d'autant mieux appliqué que sa prise en compte interviendra tôt dans le processus législatif. C'est pourquoi, la présentation par la Commission de son programme législatif annuel apparaît comme un moment important. Il devrait pouvoir être débattu par les acteurs impliqués ou concernés par la subsidiarité, c'est à dire, comme c'est le cas actuellement, par le Conseil et le Parlement européen, mais également les Parlements nationaux. Afin de permettre à ces derniers de prendre part à ce débat, pourraient être envisagées soit une réunion « ad hoc » de la COSAC, soit une discussion au sein d'un "Congrès des peuples d'Europe" tel que proposé par le Président de la Convention.

2. la création d'un nouveau mécanisme de contrôle politique « ex ante » impliquant les Parlements nationaux

Un mécanisme permettant directement aux Parlements nationaux de veiller à une bonne application du principe de subsidiarité par les Institutions participant au processus législatif (mécanisme "d'alerte précoce" ou "early warning") pourrait être mis en place. Concrètement, il serait proposé de compléter le protocole sur les Parlements nationaux de manière :

- à prévoir que la Commission adresse directement à chaque Parlement national, en même temps qu'au législateur communautaire (Conseil et Parlement), ses propositions à caractère législatif (actuellement le protocole sur les Parlements nationaux confie ce soin aux gouvernements) ;
- à fixer un délai, avant l'engagement de la procédure législative proprement dite, au cours duquel tout parlement national aurait la faculté d'émettre un avis motivé ou un commentaire détaillé en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité par la proposition en cause : cette contribution, transmise à la Commission, au Président du Conseil et au Président du Parlement européen, pourrait revêtir un caractère général ou ne porter que sur une disposition particulière de la proposition examinée. Elle pourrait également alerter le législateur communautaire sur l'éventualité d'une violation du principe de subsidiarité si telle ou telle disposition était modifiée dans un sens ou un autre au cours de l'examen législatif.
- à définir les conséquences à tirer de ces contributions pour la suite de la procédure législative . Celles-ci pourraient être (certaines propositions peuvent être cumulatives) les suivantes :
 - soit le législateur est invité à motiver d'avantage et de façon particulière l'acte au regard de la subsidiarité,
 - soit le législateur doit tenir un débat spécifiquement consacré à l'examen des contributions reçues des Parlements nationaux sur la question de la subsidiarité afin de les prendre en compte et de remédier aux objections émises ("débat préalable"),
 - soit la Commission est tenue de réexaminer sa proposition afin de tenir compte des objections exprimées par les Parlements nationaux.

Ce dispositif "d'alerte précoce" permettrait de favoriser l'examen des propositions législatives européennes par les Parlements nationaux au regard du principe de subsidiarité et d'assurer une meilleure prise en compte, par le législateur européen (Conseil et Parlement), des préoccupations qu'ils pourraient être amenés à exprimer à la suite de cet examen, sans pourtant risquer qu'il soit porté atteinte à la sécurité juridique. En même temps, en évitant la création d'un nouvel organe, il tient compte des mises en garde formulées au sein du groupe de travail contre le risque d'un alourdissement de l'architecture institutionnelle et de la procédure législative, ou d'un nouveau développement d'une bureaucratie pesante.

c) créer une chambre de la subsidiarité au sein de la Cour de Justice

Le contrôle juridictionnel « ex post » effectué par la Cour de Justice en matière de respect du principe de subsidiarité pourrait être renforcé, en proposant d'élargir aux Parlements nationaux ayant formulé des remarques dans le cadre du « early warning system » décrit plus haut, ainsi qu'au Comité des Régions, le droit de saisir la Cour de Justice pour violation du principe de subsidiarité. Dans cette optique, la création au sein de la Cour d'une Chambre spécifiquement consacrée aux questions de subsidiarité pourrait être envisagée.

Auditions réalisées.

Le groupe a entendu un certain nombre d'experts sur des questions relatives à l'application et au contrôle du principe de subsidiarité:

- M. Michel Petite, Directeur général du Service Juridique de la Commission, sur l'application du principe de subsidiarité par la Commission.
- M. Dietmar Nickel : Directeur Général de la Direction Générale des Commissions et Délégations du Parlement Européen, sur l'application du principe de subsidiarité par le Parlement Européen.
- M. Jos Chabert, Ministre et ancien président et membre du Comité des régions, M. Henrich Hoffschulte, premier Vice-président du CCRE (Conseil des Communes et des régions de l'Europe) et M. Jeremy Smith, Secrétaire général du CCRE, sur l'application du principe de subsidiarité dans les relations entre les entités décentralisées et les États.
- M. Jean-Claude Piris, Jurisconsulte et Directeur général du Service Juridique du Conseil, sur l'application par le Conseil du principe de subsidiarité.
- M. Francis Jacobs, Avocat général à la Cour de Justice, sur le contrôle par la Cour de Justice du principe de subsidiarité.
- M. Jacques Arrighi de Casanova, Conseiller d'État, sur le contrôle par le Conseil d'État et par le Conseil Constitutionnel du respect en France du principe de constitutionnalité
- M. Andreas Maurer, professeur associé de l'Université de Cologne, sur la pratique des Parlements nationaux dans le contrôle du principe de subsidiarité.

Après chaque audition, le groupe a eu une discussion sur les différentes questions évoquées par les intervenants.