

Working Group I

Working Document 14

Groupe de travail I « Subsidiarité »

Du :	Président du groupe de travail I "Subsidiarité"
Aux :	Membres du groupe de travail I "Subsidiarité"
Objet :	Prise de position du CCRE

Les membres du groupe de travail I de la Convention sur la subsidiarité trouveront ci-joint un document par le Dr. Heinrich Hoffschulte, Premier Vice-Président du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

I. Groupe de Travail « Subsidiarité »

Prise de position du CCRE

proposée pour la réunion du 10 juillet 2002 à Bruxelles

par le Dr. Heinrich Hoffschulte,

Premier Vice-Président du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

L'un des grands objectifs des prochaines réformes de l'UE est la clarification des compétences de l'Union Européenne et de ses organes d'une part et de celles des Etats membres avec ses subdivisions au niveau national, régional et local d'autre part. Cette clarification serait en même temps la condition préalable pour une plus grande transparence et plus de proximité au sens de la lisibilité et de l'identification des citoyens européens avec l'Union.

Fondamentalement, il est clair qu'il faut faire progresser le principe selon lequel l'Union ne doit avoir que les compétences résultant des traités (c'est-à-dire qui lui ont été cédées par le biais d'accords des Etats membres), et que toutes les autres compétences restent par principe attachées aux Etats membres, à leurs régions ou communes(1).

D'un autre côté, des réglementations par listes de compétences(2) dans les traités constituent un risque considérable, car elles induisent un manque de flexibilité et la pression en faveur de réformes des traités - au cas où les besoins de la communauté changeraient - deviendrait inéluctable, comme cela a été mentionné à plusieurs reprises par la Convention(3).

Par conséquent, au cours de la discussion au sein de la Convention, le principe de subsidiarité a été affirmé, qui revêt effectivement une importance capitale aussi longtemps qu'il n'existe pas de

listes(4) valables répartissant les compétences. L'application du principe de subsidiarité s'appuie sur le principe de proximité, mis en valeur par l'article 1 du Traité de l'U.E., selon lequel toutes les décisions doivent être prises aussi près que possible du citoyen(5). Les formulations, selon lesquelles toutes les compétences reviennent respectivement au niveau situé en-dessous de celui considéré, tant qu'elles ne sont pas attribuées par traité, constitution ou disposition légale au niveau situé au-dessus, émanent de ce principe de subsidiarité(6).

Si les listes sont de peu d'utilité, le principe de subsidiarité gagne en importance pour la délimitation des compétences et des tâches. De ce fait, le débat actuel sur l'avenir de l'U.E. doit porter sur :

- **le renforcement du principe de subsidiarité**
- **le développement de critères valables pour sa définition, une plus grande précision et l'application du principe de subsidiarité ;**
- **les mécanismes de contrôle politique et/ou juridique, pour garantir le respect du principe de subsidiarité.**

Dans son combat pour le renforcement de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe ainsi que dans l'U.E., le **CCRE** est intervenu depuis longtemps en faveur du renforcement du principe de subsidiarité. Ces activités ont conduit à la création d'instances appropriés pour la sauvegarde ces droits, comme p.ex. le CPLRE du Conseil de l'Europe avec ses deux chambres pour les communes et les régions, et le Conseil consultatif des communes et régions auprès de la Commission européenne, qui était le prédécesseur de l'actuel « Comité des Régions et collectivités locales » selon art. 263 à 265 du traité C.E.(7). Le résultat le plus convainquant de ces grands travaux à travers l'Europe sur le sujet de la subsidiarité fut cependant la « **Charte de l'Autonomie Locale** »(8) du Conseil de l'Europe de 1985/86. Signée désormais par 15 Etats membres et ratifiée par 13(9), cette Charte peut de plein droit être considérée comme « **acquis communautaire de l'Union Européenne** ».

A cet égard, il est important de relever l'extraordinaire signification que le principe de subsidiarité revêt en particulier pour **les Etats d'Europe centrale et orientale**. **En vue de l'accession** à l'U.E., nombreuses sont les voix dans ces pays qui s'élèvent pour souligner le soulagement qu'est pour eux la libération du centralisme de type soviétique et la crainte qu'ils ont de reperdre cette nouvelle

liberté en adhérant aux structures trop centralisatrices de l'U.E. **Le principe de subsidiarité clairement intégré dans le traité constitutionnel** est de nature à **dissiper les craintes** des communes et régions, dont la démocratie et l'autonomie locales sont récentes, et qui s'inquiètent à mesure que les discussions dans l'U.E. autour de la délimitation des compétences évoluent. La subsidiarité et son principe des « décisions prises le plus près possible des citoyens » (art. 1 traité C.E. constituent un élément essentiel pour faire naître la confiance dans un avenir décentralisé et responsable au sein de l'U.E., en particulier des jeunes démocraties, qui pour la plupart n'ont pas encore engagé la mise en œuvre de fond de leurs **objectifs de démocratisation**, mais qui se sont prononcés en faveur de l'autonomie locale et régionale. Ils ont tous signé et ratifié la **charte européenne de l'autonomie locale** du Conseil de l'Europe, achevé pour la plupart son intégration dans les constitutions nationales et adopté les législations nationales correspondantes.

En tant qu'association représentant env. 100.000 collectivités locales et régionales dans les Etats de l'U.E. (et dans le Conseil de l'Europe, couvrant désormais 30 nations), le CCRE(10) est le porte-parole des **organes démocratiquement élus et légitimés** de ces communes et régions. A la différence des ONG, le CCRE représente - à l'instar d'autres associations de communes et régions - les niveaux administratifs correspondants, les « levels » ou « **sphères de gouvernement** »(11). **Dans l'Europe des quatre niveaux** (U.E., Etats nationaux, régions et communes), il s'agit des représentants des pouvoirs publics, de la politique démocratique et de l'administration **les plus proches des citoyens**.

Le respect du principe européen de la subsidiarité et des règles de base de l'Union exige que ce niveau de base ne se trouve pas mis en égalité avec des quelconques NGO, mais considéré comme **partenaire dans l'accomplissement des missions publiques** et associé aux décisions non seulement des Etats nationaux, mais aussi de l'Union. C'est avec satisfaction que nous avons noté l'affirmation du Parlement Européen soulignant qu'une loi fondamentale de l'U.E. ne peut ignorer plus longtemps le rôle des régions et communes en tant que « partenaires spécifiques » dans la construction européenne, car elles contribuent non seulement au succès et à l'efficacité des politiques communautaires, mais aussi à rapprocher les citoyens de l'intégration européenne (12).

Au sein de l'ONU, la reconnaissance de la légitimité démocratique et étatique des communes et régions s'est de plus en plus fait jour depuis la conférence Habitat II à Istanbul (1996), la preuve en est qu'il est de plus en plus question de « **government at all levels, including local**

authorities »(13). Il est temps que l'Union reprenne, dans des formulations explicites, ces notions par lesquelles - non seulement pour la mise en oeuvre de la politique et de la législation européennes - la communauté et ses organes « les communes en tant que partenaires les plus proches » sont reconnues(14).

A. Renforcement du principe de subsidiarité

Le CCRE a démontré plusieurs options pour renforcer lors de la rédaction d'un nouveau traité de l'U.E. ou d'un traité constitutionnel, le principe de subsidiarité, défini jusqu'ici surtout à l'art. 5, para 2 du traité C.E. Voici nos propositions :

- l'intégration de l'engagement de l'U.E. pour **plus de proximité**, stipulé à **l'art. 1 du Traité** de l'U.E., dans le nouveau traité constitutionnel, selon lequel « les décisions sont à prendre le plus près possible des citoyens ». Les communes sont convaincues que la proximité, dans l'application du droit européen, est avant tout l'affaire des communes et régions démocratiquement légitimées.
- l'intégration de la **Charte des Droits Fondamentaux de Nice**, surtout du **préambule**, qui inclut dans la relation de l'U.E. et de ses organes envers les Etats membres explicitement « leurs niveaux national, régional et local ». Ce standard si important ne peut pas être négligé par l'U.E. dans son traité constitutionnel, si elle veut que son engagement pour la proximité et la subsidiarité reste crédible.
- un des principes de base de l'U.E. est l'autorité de la démocratie. Ceci inclut aussi une **garantie de l'autonomie locale** par les citoyens des collectivités locales et régionales. Le CCRE propose par conséquent de réaliser le principe de la démocratie locale dans les traités dans le sens de la subsidiarité par un engagement spécifique en faveur des principes de la **Charte de l'Autonomie Locale** du Conseil de l'Europe, soit en rédigeant un chapitre séparé du traité constitutionnel avec les points essentiels de la Charte, ou

- intégration dans le droit constitutionnel de l'Union, par une **référence à la Charte**, selon l'exemple de **l'art. 6 du traité EU** (ancien article F du traité de Maastricht) qui avait intégré la convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans les traités.
- un renforcement majeur du principe de subsidiarité pourrait être obtenu par un complément à apporter à l'actuel **art. 5 du traité CE** sur la subsidiarité, afin **d'ajouter les communes et régions** aux Etats membres qui y sont mentionnés. Ceci correspondrait à la formulation du préambule de la Charte des Droits fondamentaux mentionnée ci-dessus et introduirait cette dernière concrètement dans la définition de l'art. 5. Ceci obligerait l'U.E. et ses organes, pour leurs activités propres, de tenir compte du fait que les compétences des Etats membres sont prioritaires non seulement au niveau national, mais aussi au niveau local et régional, et que l'Union doit se limiter à des activités relevant des lois-cadres ou complémentaires, si on tient vraiment à respecter scrupuleusement le principe de subsidiarité.

B. Critères pour la définition, une plus grande précision et l'application du principe de subsidiarité

Pour une définition claire du principe de subsidiarité dans un traité constitutionnel, le CCRE a également fait depuis longtemps des propositions de formulation, qui se rapportent aux traités existants :

- nous avons déjà mentionné l'intérêt d'une plus grande précision par **l'inclusion des communes et régions** dans la mention des Etats membres de l'art. 5 du Traité CE.
- On arriverait au même résultat en reprenant la formulation du **préambule** (voir ci-dessus).
- une plus grande précision du principe de subsidiarité pourrait être obtenue à travers le principe de **proportionnalité**, tel qu'inscrit à l'article 5, para 3 du traité CE(15). Dans tous les cas, cette règle de la proportionnalité devrait être introduite dans le traité constitutionnel, puisqu'elle fait partie des points essentiels de la subsidiarité. Cependant, à mon avis, il faudrait formuler plus précisément, p.ex. en explicitant que « la démarche de l'Union ... ne doit pas excéder la mesure nécessaire pour réaliser les objectifs de ce traité constitutionnel *ni dans son intensité juridique(16), organisationnelle(17) et financier(18)e, ni dans sa durée(19)* ».

- L'obligation de motivation(20) contenue dans le protocole d'Amsterdam pour des actions entreprises par la communauté comprend – dans une optique de **transparence et de contrôle éventuel** – aussi cette obligation de mesure, qui devrait donc, en tant qu'élément essentiel, être ancrée dans le nouveau traité. Le protocole d'Amsterdam stipule explicitement que les propositions (devant être motivées dans le détail) de la Commission doivent être également contrôlées par le Parlement et le Conseil en ce qui concerne leur conformité par rapport à l'article 5 du Traité C.E. (21). Ce protocole va jusqu'à obliger le Parlement et le Conseil à utiliser les mêmes instruments de transparence et mesure lorsqu'ils soumettent eux-mêmes des amendements ou propositions au cours des discussions(22). Ceci confirme l'idée selon laquelle c'est cette **transparence qui permet un réel contrôle du respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité**.
- Cette précision empêcherait un trop-plein de réglementation, limiterait en principe l'Union aux lois-cadres et limiterait aussi les interventions économiques et financières au strict nécessaire. Parallèlement, elle poserait des **critères pour terminer des interventions et actions** de l'U.E.(23), dans le cadre de certains débats de « renationalisation ».
- S'agissant de **compétences complémentaires**, dans les réflexions sur la proportionnalité s'inscrit également le principe qui veut que les compétences existant au niveau national, régional et local peuvent être mieux respectées si l'Union **se limite véritablement dans ses actions à une complémentarité** : d'ores et déjà, l'Union **intervient** souvent **de manière complémentaire** dans certains domaines, pour réduire des déficits ou des imperfections financières, sans que pour autant ceci ne change qch. aux compétences originelles (nationales, régionales ou locales). De même, **l'instrument des « missions communautaires »** que connaissent quelques nations(24) est un tel complément, qui ne touche pas aux compétences originelles ou pour lequel la législation devrait prévoir que les normes correspondantes de l'Union doivent **se limiter à des principes généraux**(25). D'ailleurs, ce principe devra s'appliquer en aval du principe de subsidiarité pour toutes les compétences mélangées et devrait donc être inscrit explicitement dans ce contexte dans le traité.
- Selon l'avis du CCRE, il y a un autre élément qui sert à préciser le principe de subsidiarité : le **principe de connexité** : « celui qui commande la musique, doit la payer », dit un proverbe, qui

décrit parfaitement la situation. Mais il s'agit là également d'une méthode de self-control politique pour les décideurs de l'U.E. :

C. Mécanismes de contrôle politique et/ou juridique du respect du principe de subsidiarité.

Le CCRE soutient les demandes pour des moyens appropriés de contrôler le respect du principe de subsidiarité, telles qu'elles ont été exprimées également par ailleurs, notamment par le Comité des Régions et des collectivités locales,

notamment en faveur de la mise en place d'une **instance** (politique) regroupant des chargés de questions législatives, dont le but est de **concilier en cas de litige** portant sur le respect du principe. Il est évident que les **communes et régions** devraient, dans l'esprit du partenariat et en tant que représentants légitimes à leurs niveaux, avoir la possibilité de participer (p.ex. **à travers le CdR**). Une telle instance politique pourrait suivre **l'exemple autrichien** d'une instance de consultation, composée de représentants de l'U.E., des Etats membres et des représentants des régions et communes et dans laquelle les pouvoirs locaux/régionaux disposent d'un droit de veto lorsque les mesures de l'Union impliquent pour eux un coût. En tant que représentation des régions et communes désormais institutionnalisée, le CdR pourrait défendre leurs intérêts.

Le CCRE soutient la demande en faveur d'un **droit de poursuite** du CdR devant la cour de justice européenne pour tous les cas où son droit de participation et de consultation (qui nécessite une plus grande garantie à l'avenir) dans le processus de législation ou dans le cadre de la mise en place d'actions ou de programmes aurait été violé.

En complément, il convient de mentionner que par ailleurs, il doit rester l'affaire des collectivités territoriales de défendre le principe de subsidiarité en **saisissant des moyens juridiques nationaux**, pour autant que ces moyens existent sur la plan national, et - dans les cas où cela ne se révèlerait pas concluant - de saisir même la **cour de justice européenne** (éventuellement via l'instrument d'une décision de transfert ou d'une plainte de non-acceptation si les tribunaux nationaux s'opposent d'abord à la saisine.)

Cependant, la pratique dans les Etats membres(26) montre qu'aussi bien la compétence de conciliation au niveau de l'Union que la procédure souvent très longue à travers les instances juridictionnelles **ne protègent qu'insuffisamment** contre des charges supplémentaires, et contre des implications financières des décisions de l'Union.

Le moyen le plus efficace contre les charges de ce genre, et surtout contre des « compromis européens conclus aux frais des communes (et régions) » réside dans **l'inscription du principe** qui veut que **des décisions et actions entraînant des conséquences financières** pour les communes et régions **ne sont tolérables que si les décideurs garantissent en même temps** les ressources financières(27). Une telle disposition(28) va dans le sens de la transparence et sert à autodiscipliner la politique, tout en ayant un effet préventif, car elle va à l'encontre d'une extension et d'un déplacement des missions(29). Le principe de connexité dit la même chose « celui qui commande doit payer »(30), ou tout au moins garantir le paiement.

En conclusion :

Le principe de subsidiarité doit être inscrit explicitement dans les traités ; d'autant qu'il a pour fonction de délimiter de façon flexible les compétences pour l'évolution future de l'Union, mais aussi de les corriger en fonction d'un changement de situation et de missions.

Le CCRE a soumis de nombreuses propositions pour une inscription adéquate dans un traité et se tient à la disposition des membres de la Convention et de leurs groupes de travail pour toute discussion sur le sujet.

(1) V. Giscard d'Estaing au Conseil Européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002 : « Par rapport à l'option consistant à établir deux listes : celle des compétences exclusives de l'Union, et celle des compétences des Etats membres, le consensus (de la Convention) paraît marquer une préférence

pour affirmer que les compétences de l'Union sont exclusivement celles qui résultent des Traités, toutes les autres restant de la compétence des Etats membres. »

(2)

(3) cf. les « Eléments de Langage du Rapport Oral présentés par le Président Giscard d'Estaing, cités ci-dessus

(4) dans nombre d'Etats d'Europe centrale et orientale, de telles listes font effectivement partie intégrante des constitutions, ceci est notamment le cas pour la nouvelle constitution de la Fédération Russe. Cependant, le point de départ est dans ces cas l'ancien centralisme et la tentative d'une décentralisation graduelle du haut vers le bas (top-down approach). A l'opposé dans l'U.E., il s'agit d'une cession de compétences du bas vers le haut (bottom-up approach).

(5) Art. 1 traité U.E. « le plus près possible des citoyens »

(6) Ainsi, les pères de la Loi Fondamentale allemande de 1949 ont fait l'économie du terme « Subsidiarité », qui n'était pas très usité à l'époque, tout en formulant le principe de l'autonomie locale précisément dans ce sens, utilisant la formule « Allzuständigkeit » (compétence totale), qui prévaut par rapport aux compétences d'un niveau plus élevé (c'est-à-dire des Länder ou du gouvernement fédéral) : Art. 28 II Loi Fondamentale : « il doit être garanti aux communes de régler de leur propre responsabilité et dans le cadre légal, toutes affaires de la communauté locale »...

(7) ancien article 198 a à c du traité de Maastricht

(8) Charter of Local Autonomy

(9) seules la France et la Belgique n'ont pas encore ratifié, mais ont engagé le processus

(10) cf. prises de position du CCRE pour la « Convention sur l'Avenir de l'Europe », élaborées pour l'audition organisée le 25 juin 2002 par la Convention et qui ont été remises.

(11) s'il est vrai qu'on oppose quelquefois à l'idée de l'Europe des 4 niveaux le fait que tous les Etats membres n'ont pas 4 niveaux, il y manque éventuellement le 3^o niveau, régional. En revanche, tous les Etats ont une longue tradition des communautés locales.

(12) Rapport du Parlement Européen (Rapport Lamassoure)

(13) cf. notamment article 32 de l'agenda Habitat

(14) cf. N° 12 de la déclaration d'Istanbul de la Conférence Habitat de l'ONU de 1996 : Recognizing local authorities as our closest partners... »

(15) concernant le principe de proportionnalité des interventions, cf. la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, notamment art. 8 para 3, concernant cependant le contrôle étatique. Le

principe s'applique d'autant plus pour les cas d'interventions dans le champ des compétences locales.

(16) le protocole d'Amsterdam détermine pour l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité les limites juridiques résultant de ces principes dès le N°1 : «... any action of the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty. »

(17) le protocole d'Amsterdam stipule explicitement que les conséquences administratives résultant des actions et constituant des charges doivent également être prises en compte. Cf. N° 9.

(18) cf. N° 9 du protocole d'Amsterdam, stipulant l'obligation pour la Commission « to take duly into account the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Community, national governments, local authorities, economic operators and citizens, to be minimised and proportionate to the objective to be achieved. »

(19) cf. pour la limitation dans le temps, le “protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality”, instauré par le Traité d'Amsterdam, N° 3: “Subsidiarity is a dynamic concept... It allows community action within the limits of its powers to be expanded where circumstances so require, and conversely, to be restricted or discontinued where it is no longer justified.”

(20) cf. protocole d'Amsterdam sur la subsidiarité et proportionnalité, N°s 4 et 5: “...the reasons for concluding that a Community objective can be better achieved by the Community must be substantiated by qualitative, or wherever possible, quantitative indicators.”

(21) cf. N° 11 du protocole d'Amsterdam: “...the European Parliament and the Council shall, as an integral part of the overall examination of Commissions proposals, consider their consistency with Article 5 of the Treaty”.

(22) cf. Protocole d'Amsterdam, N° 11, phrase 2.

(23) cf. Protocole d'Amsterdam (a.a.O., N° 3) pour la delimitation.

(24) cf. art. 91 a de la Loi Fondamentale allemande, stipulant que la gouvernement fédéral coopère dans certains domaines spécialement énumérés à la réalisation de missions par les Länder, lorsque ces missions ont une importance pour l'ensemble et que la coopération du gouvernement fédéral est nécessaire pour l'amélioration des conditions de vie ».

(25) para 2 Art. 91 a de la Loi Fédérale règle explicitement que dans ces cas de figure, les missions de la communauté doivent être précisées par une loi « avec l'accord du Conseil Fédéral » (=chambre des Länder) et que cette loi doit comprendre des « principes généraux pour leur réalisation ».

(26) cf. décision du Deutscher Städtetag du 10.04.2002 concernant la réforme financière des communes, motivant la demande en vue de l'inclusion du principe de connexité dans la constitution allemande, en constatant qu' »ainsi il devrait être possible d'empêcher que le Bundestag et le Bundesrat (chambres basse et haute) prennent des accords au détriment des communes, comme c'est très souvent le cas actuellement. (cf. »der Städtetag » 6/2002, page 44).

(27) le principe a été intégré - quoique de façon insatisfaisante - dans la Charte de l'Autonomie Locale, dont l'Art. 9 dit que « les ressources des collectivités locales doivent être proportionnelles aux ... compétences prévues »

(28) concernant les différentes options possibles pour inscrire le principe de connexité, cf. la présentation résumée de G. Witte sur « la connexité dans les constitutions des Länder » dans « der Städtetag 6/2002, page 24 et suivantes.

(29) cf. » principe et pierres de touche du Städtetag pour la réforme financière des communes » du 10 avril 2002, mentionnés dans « der Städtetag 6/2002, page 43 à propos de la demande en faveur d'une inscription de la connexité dans la Loi Fondamentale, en raison des expériences négatives imposant une multitude de charges nouvelles.

(30) cf. N° 12 du Rapport de la Commissaire Ana Palacio du 10 juin 2002 pour la Convention de l'U.E. (annexé à l'ordre du jour de la Convention pour l'audition du 24/25 juin 2002, annexe V, page 12-14), concernant le principe de connexité, traduction anglaise insatisfaisante : « principle of relation », mais description du contenu exacte.
