

## **Groupe de travail IV « Le rôle des Parlements Nationaux »**

**objet :** Intervention du Commissaire Michel Barnier lors de la réunion du groupe, le  
10 juillet 2002  
– Rôle de la Commission dans l'application du principe de subsidiarité

Les membres du groupe de travail trouveront ci-joint les éléments de langage de l'intervention du Commissaire Michel Barnier lors de la réunion du 10 juillet 2002.

---

**Notes d'intervention de Michel Barnier**

Nous allons aborder la question du contrôle du principe de subsidiarité, avant de tenir une réunion commune avec le groupe de travail présidé par M. Mendez de Vigo.

J'aurai l'occasion de vous présenter, à une prochaine réunion, mes idées sur les différentes possibilités qui existent pour répondre à la demande des parlements nationaux d'un rôle accru dans la construction communautaire.

Pour orienter mon propos, notre présidente Mme Stuart m'a demandé de répondre à plusieurs questions. Je vais naturellement respecter ce souhait.

Mais auparavant, je souhaiterais tout de même faire quelques remarques liminaires.

Remarques liminaires

1) le respect de la subsidiarité est une responsabilité conjointe des institutions européennes

Le protocole d'Amsterdam nous dit que *"dans l'exercice de ses compétences, chaque institution veille au respect du principe de subsidiarité"*.

Le respect de ce principe n'est donc pas seulement l'affaire de la Commission : le Conseil et le Parlement européen sont tout aussi concernés par les obligations découlant du traité en matière de subsidiarité. Je ne voudrais pas, qu'en témoignant aujourd'hui, je concoure à ce que s'installe la fausse impression d'un monopole de la responsabilité du contrôle de la subsidiarité de la Commission.

Ceci étant dit, la Commission a sa part de responsabilité dans le contrôle du respect de la subsidiarité, une responsabilité qu'elle doit assumer dans l'exercice de son pouvoir d'initiative.

2) Nous devons également veiller au respect de la proportionnalité.

Bien souvent, l'on invoque la subsidiarité alors que c'est la proportionnalité qui est mise en cause.

C'est très clairement le cas lorsque l'on conteste non pas la nécessité d'une action européenne, mais l'intensité jugée excessive avec laquelle cette action est pratiquée.

### 3) Quelle est l'origine des propositions de la Commission ?

Par un raccourci inexact mais commode, l'on présente souvent les propositions de la Commission comme le résultat de ses cogitations internes.

La réalité est très différente. Sur l'ensemble des propositions que la Commission fait au législateur :

- un tiers vise une adaptation au progrès technique ou à l'évolution économique et sociale,
- un deuxième tiers relève des obligations internationales souscrites par la Communauté
- et le dernier tiers correspond au moins une fois sur deux à une demande expresse d'une autre institution ou d'un Etat membre.

En clair : la Commission choisit de légiférer de manière autonome dans un pourcentage extrêmement réduit de cas.

\*

\* \*

Je vais maintenant répondre aux cinq questions concrètes que vous pouvez vous poser.

#### 1/ La Commission pratique-t-elle des « tests de subsidiarité » ?

La réponse est « oui ».

La Commission a adopté dès 1992 une communication sur le principe de subsidiarité. Dès ce moment-là, qu'elle a adapté ses méthodes de travail en intégrant cette nouvelle culture dès les travaux préparatoires de ses initiatives.

Mais, avant même que la subsidiarité ne soit inscrite dans le traité, la Commission avait décidé de modifier de façon fondamentale le type d'action proposée.

Prenons l'exemple du marché intérieur.

Dans les années 1960, la législation relative à la libre circulation des marchandises a été abordée sous l'angle d'une harmonisation des normes en vigueur dans les Etats membres. La Commission, suite à un test d'efficacité et d'examen du niveau d'action le plus approprié, a décidé dans les années 1980, d'appliquer une nouvelle approche à ce secteur. Elle a ainsi privilégié des instruments généraux, les

directives-cadre, qui visent à déterminer les seules exigences essentielles, renonçant par là à une harmonisation détaillée des législations nationales.

## 2/ Quels sont les mécanismes et les critères que la Commission utilise pour vérifier le respect de la subsidiarité ?

La Commission applique scrupuleusement les dispositions du Protocole d'Amsterdam : motiver et consulter.

- motiver

Le protocole d'Amsterdam impose à la Commission de motiver la pertinence de chaque proposition au regard du principe de subsidiarité. Depuis 1992, les services de la Commission auteurs d'un projet de texte doivent ainsi répondre à une série de questions.

Sur ce point précis, je ne vois rien à ajouter à l'intervention effectuée par Michel Petite le 17 juin dernier devant le groupe de travail Subsidiarité, intervention retracée dans une note qui a été diffusée.

- consulter

Le Protocole d'Amsterdam impose à la Commission de procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs. Ces consultations peuvent aussi bien être internes qu'externes.

En interne, cela se passe concrètement comme suit : chaque Direction générale, compétente pour une matière donnée, élabore des textes préliminaires qui font l'objet de consultation entre tous les services concernés de la Commission, dans des délais précis.

Ce premier filtrage des propositions permet la prise en compte de différentes facettes de l'action envisagée et un examen de l'intensité requise pour cette action.

Pour vous donner l'exemple d'un domaine que je connais bien, un texte relevant de la politique régionale fera souvent l'objet de consultation des services de la Commission responsables de l'agriculture ou de la pêche, de l'environnement, des transports et de l'énergie sans oublier bien sûr le secrétariat général et le service juridique.

Dans les cas où persisterait encore un problème de subsidiarité qui n'aurait pas été réglé lors de ces procédures, un deuxième filtrage est assuré par un débat, de caractère politique, au sein du Collège.

Par ailleurs, un nombre important de textes sont également soumis à une consultation externe. La Commission s'est engagée à développer davantage le dialogue avec les différents acteurs, en amont de ses propositions.

Actuellement, la Commission consulte des comités ou groupes d'experts des Etats membres. Bien sûr, ces experts sont consultés sur l'ensemble du projet de proposition et non sur le seul aspect de la subsidiarité.

Ceci d'ailleurs est tout à fait conforme au protocole d'Amsterdam qui précise que l'examen du respect de la subsidiarité *"fait partie intégrante de l'examen global des propositions de la Commission"*.

Ces réunions d'experts ne constituent pas réellement une consultation des Etats membres en tant que tels, les positions des experts n'engagent pas les gouvernements des Etats membres qui sûrement veulent garder les mains libres tout au long du processus législatif et n'interviendront formellement qu'après la finalisation de la proposition de la Commission.

D'autres consultations externes sont également entreprises par la Commission auprès de la société civile, par le biais de livres verts ou autres initiatives.

### 3/ Existe-t-il des exemples démontrant la mise en oeuvre du principe de subsidiarité ?

La Commission présente chaque année au Conseil européen un rapport annuel "mieux légiférer", sur lequel le Parlement européen est d'ailleurs appelé à se prononcer. Elle y analyse, à travers des exemples concrets, les efforts mis en œuvre pour appliquer la subsidiarité.

Concrètement, les conséquences de la mise en oeuvre du principe de subsidiarité peuvent être illustrées de deux manières :

- chaque année, la Commission opère un retrait de propositions pendantes qui ne s'avèrent plus utiles ;
- par ailleurs, il lui arrive de modifier l'intensité de l'action envisagée en application du principe de subsidiarité.

Ainsi, après avoir présenté une proposition de directive du Conseil instituant des normes minimales pour la détention des animaux dans les zoos, la Commission a-t-elle décidé de retirer sa proposition de directive et de la remplacer par une proposition de recommandation du Conseil. Ce cas est

intéressant parce que le Parlement européen et le Conseil ont néanmoins adopté *in fine* une directive en la matière !

Je ne résiste pas à la tentation d'évoquer un cas de demandes de légiférer adressée à la Commission par un Etat membre. Je me souviens d'une demande émanant de l'un d'eux en faveur d'une directive sur les chiens de combat après qu'un enfant eut été mordu par un chien féroce. La Commission a jugé raisonnable de ne pas répondre à cette demande de légiférer, au nom de la subsidiarité.

#### 4/ Quel est le champ d'application du principe de subsidiarité ?

Bien sûr, ce principe ne s'applique pas qu'au seul pilier communautaire, comme le précise d'ailleurs le dernier paragraphe de l'article 2 du Traité sur l'Union.

Mais, dans les deuxième et troisième piliers, je dois reconnaître que l'action de contrôle par la Commission de ce principe est plus limitée par le simple fait de la limitation de son droit d'initiative.

#### 5/ Enfin, quelles peuvent être les améliorations à apporter à ce système ?

Des améliorations sont sans aucun doute possibles et nécessaires.

La Commission mettra en œuvre, avant la fin de cette année, un instrument d'analyse d'impact sur ses initiatives législatives et politiques. L'analyse d'impact aidera à déterminer l'opportunité d'agir au niveau communautaire, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La Commission précisera aussi, dans un exposé des motifs de chaque proposition, les justifications pour le choix de l'instrument qu'elle propose. Cette initiative va de pair avec notre souhait de limiter le plus possible les directives au cadre général – en fait, de revenir à la définition originelle de la directive inscrite dans le Traité.

\*

\* \*

J'ai souligné, en introduction de mon propos, que la subsidiarité est l'affaire de toutes les institutions communautaires, et pas seulement de la Commission.

Bien entendu, elle est également l'affaire des parlements nationaux. En contrôlant plus étroitement l'action de leurs gouvernements respectifs au Conseil lorsque celui-ci légifère, ils peuvent faire beaucoup pour améliorer le respect de la subsidiarité. Certains parlements y ont peut-être mieux

réussi que d'autres. Notre groupe de travail est le cadre privilégié pour une comparaison. L'exercice de benchmarking que nous avons engagé devrait être profitable, si j'en juge par exemple par les intéressantes contributions de MM. Lekberg et Kiljunen.

A titre d'information, je vous invite d'ailleurs à prendre connaissance de la note établie par la Commission sur la manière dont elle applique le protocole d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux.

Avant-hier, devant la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, mon ami Hubert Haenel a affirmé que seuls les parlements nationaux peuvent faire vivre la subsidiarité, parce qu'il y a un accord tacite entre les trois institutions – Commission, Conseil et Parlement – pour ne pas le faire.

Pour une fois, je ne peux être d'accord avec lui. Aujourd'hui, j'espère simplement vous avoir convaincus que la Commission accomplit un effort sincère et efficace pour appliquer réellement ce principe de subsidiarité.

Je vous remercie./.

=====