

CONV 156/02

WG I 5

**NOTE**

---

Du :	Secrétariat
Au :	Groupe de travail I« Subsidiarité.»
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 25 juin 2002

---

La troisième réunion du groupe de travail I a été consacrée à la poursuite de l'examen de l'application par le Conseil du principe de subsidiarité, avec la participation de M. Jean-Claude Piris, Jurisconsulte et Directeur Général du Service juridique du Conseil, ainsi qu'à la question du contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité, avec la participation de M. Francis Jacobs, Avocat Général à la Cour de Justice.

**L'application par le Conseil du principe de subsidiarité**

M. Piris a rappelé les trois moyens qui permettent de prévenir une centralisation législative au niveau européen pouvant être perçue comme excessive : le principe d'attribution de compétences, le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité. La conformité d'un acte législatif avec chacun de ces trois principes fait l'objet d'un examen successif.

L'examen du premier principe, à savoir, la question de savoir si le traité a conféré à l'Union une compétence pour agir, est une question objective de caractère juridique qui doit être répondue en fonction des pouvoirs d'action octroyés à l'Union par les dispositions du traité.

En revanche, le principe de subsidiarité se réfère , non à l'existence d'une compétence, mais à son exercice : lorsque la Communauté dispose d'une compétence elle ne doit l'exercer que lorsque l'objectif peut-être mieux réalisé au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres. En

conséquence, le principe de subsidiarité est un principe essentiellement politique à caractère subjectif qui exige un jugement de valeur relevant du pouvoir d'appréciation des Institutions.

Enfin, le principe de proportionnalité se réfère à la portée et à l'intensité de l'action des Institutions.

M. Piris a ensuite rappelé que l'examen du principe de subsidiarité est étroitement lié à l'examen du fond. Pour cette raison, le Conseil examine souvent la question du respect du principe de subsidiarité à travers les interventions tendant à modifier un projet d'acte pour le rendre moins détaillé ou en laissant plus d'options aux Etats membres pour son application. M. Piris a toutefois fait observer que, pour ce qui est du marché intérieur, les Etats membres conditionnent souvent l'ouverture de leurs frontières à l'existence d'un niveau de confiance proportionnel, ce qui conduit souvent à des réglementations excessivement détaillées, chaque Etat membre ayant tendance à demander la reprise de sa réglementation nationale dans la législation communautaire plutôt qu'à établir un socle minimum d'exigences communautaires.

Compte tenu de la nature largement subjective du principe de subsidiarité, M. Piris estime qu'il faut éviter de politiser son contrôle juridictionnel en demandant à la Cour de Justice, ou à une autre juridiction à créer, de se prononcer sur la subsidiarité en dehors du contrôle normal de la conformité des actes en vigueur avec le Traité. En tout état de cause, il estime qu'un éventuel contrôle du principe de subsidiarité devrait intervenir à la fin des travaux du législateur plutôt qu'au début étant donné que le législateur modifie souvent sensiblement les propositions que la Commission lui soumet.

M. Piris a attiré l'attention sur les questions délicates que soulèverait l'éventuelle création d'un nouvel organe de contrôle du principe de subsidiarité : composition, délais pour trancher la question, mode de décision, mode de saisine, caractère contraignant ou non des avis ou décisions rendus par un tel organe, etc.

Finalement, M. Piris a évoqué la possibilité alternative d'établir un Monsieur ou une Madame « Subsidiarité » auprès de chacun des Chefs d'état ou de gouvernement ainsi que des présidents du Parlement européen et de la Commission, chargé de les alerter sur d'éventuels non respects du principe de subsidiarité.

### **Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité**

L'Avocat Général Jacobs a rappelé que le principe de subsidiarité n'a pas été invoqué très souvent devant la Cour de Justice. Alors que la Cour avait annulé des actes pour violation du principe d'attribution de compétences ou de proportionnalité, aucune annulation n'est intervenue fondée sur une violation du principe de subsidiarité.

Le rôle de la Cour dans l'examen du respect du principe de subsidiarité vise principalement à savoir si les Institutions ont accompli leur tâche de se prononcer même implicitement sur le respect du principe de subsidiarité. En revanche, l'examen de la Cour ne se réfère pas à la substance, sauf dans le cas où il y aurait une violation manifeste.

Pour ce qui est de l'établissement éventuel d'un mécanisme de contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité avant l'entrée en vigueur d'un acte, l'Avocat Général a donné des orientations très préliminaires, compte tenu du fait que la Cour n'a pas eu une discussion à fond à ce sujet.

En premier lieu, l'Avocat Général a attiré l'attention sur le fait que tout contrôle de la Cour sur le principe de subsidiarité avant l'entrée en vigueur d'un acte juridique pourrait être vu comme une participation de celle-ci à la procédure législative, ce que la Cour ne souhaite pas. De ce fait, la Cour n'est pas très favorable à un tel contrôle. En effet, le Traité ne prévoit un contrôle de la Cour de Justice avant l'entrée en vigueur d'un acte que pour ce qui est des accords internationaux. Il s'agit d'un cas très particulier, étant donné que dans cette situation il est difficile d'exercer un contrôle juridictionnel une fois l'accord entré en vigueur.

Deuxièmement, l'Avocat Général a évoqué le problème que poserait l'établissement d'un contrôle juridictionnel avant l'entrée en vigueur d'un acte, à savoir, la difficulté d'examiner à des stades différents le respect du principe de subsidiarité et les principes d'attribution de compétences et de proportionnalité, compte tenu du lien qui existe entre eux.

Finalement, l'Avocat Général a estimé que si le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité était exercé par deux organes juridictionnels différents, un avant l'entrée en vigueur de l'acte et l'autre après, il y aurait aussi des difficultés liées au risque de conflits entre ces deux organes.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel français exerce le contrôle de constitutionnalité avant l'entrée en vigueur d'un acte, mais parce qu'un tel contrôle de constitutionnalité n'existe pas lorsque l'acte est entré en vigueur.

L'Avocat Général n'a pas vu d'objection à l'établissement dans le traité d'un contrôle politique du principe de subsidiarité avant l'entrée en vigueur d'un acte. L'établissement d'un tel mécanisme de contrôle n'exclurait pas le contrôle juridictionnel une fois l'acte entré en vigueur.

L'Avocat Général a aussi suggéré la possibilité de joindre à tout acte législatif un memorandum ou une fiche portant sur le principe de subsidiarité qui permettrait d'expliquer d'une façon plus étendue que dans le Préambule les raisons qui ont mené le législateur à adopter cet acte. Ce memorandum pourrait être rendu public en même temps que l'acte législatif.

L'Avocat Général a aussi précisé que la Cour n'estimait pas nécessaire pour le moment d'avoir une Chambre spéciale pour les questions relatives au principe de subsidiarité (mais que dans le cas où le besoin se ferait sentir, les mesures organisationnelles nécessaires seraient prises).

M. Mendez de Vigo a conclu que la question du contrôle du principe de subsidiarité était éminemment politique et qu'elle ne devait être confondue avec celle du contrôle juridictionnel. Pour ce qui est de l'établissement d'un éventuel mécanisme de contrôle politique, cette question mérite un examen approfondi, étant donné qu'il s'agirait d'un mécanisme politique qui contrôlerait l'action du législateur.

Finalement, M. Mendez de Vigo a rappelé aux Membres du groupe la possibilité qu'ils avaient d'envoyer des contributions écrites. Il a annoncé qu'un premier projet de rapport sur cette question serait distribué avant les vacances d'été.

---