

RAPPORT

du	Président du groupe de travail I « Subsidiarité »
aux	Membres de la Convention
Objet :	Conclusions du groupe de travail I sur le Principe de la subsidiarité

Sur la base du mandat qui lui a été donné (doc CONV 71/02), le groupe de travail sur le principe de la subsidiarité a consacré plusieurs réunions à l'examen de celui-ci dans un esprit d'efficacité, de transparence et de démocratie. Au cours de ces réunions plusieurs experts sur cette question ont été auditionnés⁽¹⁾.

Les discussions au sein du groupe ont permis de dégager un consensus sur certaines orientations et principes (Partie I).

Sur cette base, le groupe s'est mis d'accord sur une série de propositions visant à améliorer l'application et le contrôle du principe de subsidiarité (Partie II).

Enfin, 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 et le contrôle du principe de subsidiarité (Partie III).

I Principes et orientations dégagés sur l'application et le contrôle du principe de subsidiarité

- 1) Il est apparu que le principe de subsidiarité, fait déjà à l'heure actuelle l'objet d'un examen de la part des Institutions participant à la procédure législative sur la base notamment des critères établis dans le Traité et en particulier dans le Protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le principe de subsidiarité est également soumis à un contrôle juridictionnel « ex post » de la part de la Cour de Justice. Cependant le groupe a considéré qu'il peut encore faire l'objet d'améliorations tant pour ce qui est de son application que pour ce qui est de son contrôle.
- 2) Toutefois ces améliorations ne devraient mener ni à un alourdissement ni à un allongement ou à un blocage de la prise de décision au sein des Institutions. Pour cette raison, le groupe a considéré que la création d'un organe « ad hoc » chargé du contrôle de l'application du principe de subsidiarité devait être écartée.
- 3) Le groupe a estimé que certaines de ces améliorations nécessiteraient des amendements au Traité, et en particulier au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- 4) Le groupe a eu à cœur d'assurer que les améliorations qu'il propose puissent être efficaces indépendamment de l'architecture institutionnelle propre à chaque Etat Membre. Il a veillé en même temps à éviter qu'elles n'interfèrent avec d'éventuels débats institutionnels nationaux ;
- 5) Le groupe a considéré que le principe de subsidiarité étant un principe de nature essentiellement politique, dont la mise en œuvre comporte une marge d'appréciation importante pour les Institutions (estimer si la réalisation des objectifs en commun se fait « mieux » au niveau européen ou à un autre niveau), le contrôle de son respect devrait être de nature essentiellement politique et intervenir avant l'entrée en vigueur de l'acte en question.

¹ Voir la liste des auditions, en Annexe I.

- 6) Le groupe a aussi estimé que le contrôle politique « ex ante » du principe de la subsidiarité devait associer en premier ressort les Parlements nationaux. Dans ce sens, le groupe a estimé qu'il fallait renforcer le contrôle des Parlements nationaux vis-à-vis de leur gouvernement pour ce qui est de la détermination de la position de celui-ci sur les questions communautaires. 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.

Les membres du groupe estiment cependant qu'il convient d'établir un mécanisme « ad hoc » qui permette aux Parlements nationaux d'être davantage impliqués dans le contrôle du respect de la subsidiarité, tout en veillant à ce que ce mécanisme soit souple et n'ait pas pour effet d'allonger le processus législatif ou de le bloquer, ni ne conduise à créer une nouvelle bureaucratie.

- 7) Un accord au sein du groupe s'est dégagé pour considérer que le contrôle « ex post » de la subsidiarité devait en revanche être de nature juridictionnelle. Il y a lieu à cet égard d'élargir les conditions de saisine de la Cour de Justice.

C'est sur la base de ces principes que le groupe a élaboré les propositions qui suivent afin d'améliorer l'application et le contrôle du principe de la subsidiarité.

II. Propositions du groupe à la Convention

Un large accord s'est dégagé entre les membres du groupe pour présenter à la Convention des propositions qui s'organisent autour de trois axes :

- a) renforcer la prise en compte et l'application du principe de subsidiarité par les Institutions participant au processus législatif (à savoir, le Parlement européen, le Conseil et la Commission) au cours de la phase d'élaboration et d'examen de la proposition d'acte législatif ;

- b) mettre en place un mécanisme d'alerte précoce (« early warning system ») de nature politique visant à renforcer le contrôle du respect du principe de subsidiarité par les Parlements nationaux ;
- c) ouvrir plus largement la possibilité de saisine de la Cour de justice pour non-respect du principe de subsidiarité.
- a) **renforcer l'application du principe de subsidiarité lors de la phase d'élaboration et de proposition d'un acte législatif par les Institutions participant au processus législatif :**

Le groupe a estimé que le principe de subsidiarité sera d'autant mieux appliqué que sa prise en compte interviendra tôt dans le processus législatif.

Dans la phase d'élaboration de la proposition d'acte législatif, la responsabilité du respect de la subsidiarité appartient à la Commission. Il lui revient de consulter le plus tôt possible l'ensemble des acteurs (notamment États membres, monde économique, collectivités locales et territoriales, partenaires sociaux) qui peuvent être, selon les cas, affectés directement ou indirectement par l'acte législatif envisagé ou en cours d'élaboration. Dans la rédaction de sa proposition à caractère législatif, la Commission devrait tenir compte d'obligations renforcées et particulières en matière de justification au regard de la subsidiarité. Ainsi, toute proposition législative devrait comporter une fiche "subsidiarité" contenant des éléments circonstanciés permettant de formuler une appréciation quant au respect du principe de subsidiarité. Cette fiche devrait comporter des éléments d'appréciation de son impact sur le plan financier ainsi que de son implication, lorsqu'il s'agit d'une directive, sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres (niveau national ou à un autre niveau).

Afin de concrétiser ces propositions, le Protocole sur la subsidiarité actuellement annexé au Traité devrait être amendé.

La présentation du programme législatif annuel de la Commission apparaît comme un moment important pour permettre un premier débat sur la subsidiarité. En conséquence, le groupe propose qu'un tel programme soit débattu par le Parlement européen et les Parlements nationaux.

Le groupe de travail a également étudié la mise en place, au sein de la Commission, d'un "Monsieur ou Madame subsidiarité" ou d'un Vice-président spécifiquement chargé de veiller au respect du principe de subsidiarité par son Institution. Il serait obligatoirement saisi de toute proposition à caractère législatif. Il (ou elle) apporterait un regard extérieur aux services ayant rédigé celle-ci. Ce Vice-président pourrait être entendu, le cas échéant, par les Parlements nationaux. Toutefois, malgré certains avantages (notamment celui de renforcer l'application du principe de subsidiarité par la Commission et de permettre aux Parlements nationaux de disposer d'un interlocuteur unique et identifié au sein de la Commission pouvant être auditionné dans les capitales), cette proposition n'a pas recueilli un soutien suffisant au sein du groupe pour être retenue. Il a été en particulier souligné que chaque Commissaire devait être responsable du respect du principe de subsidiarité dans les domaines de sa compétence et qu'il appartenait à la Commission d'arrêter son organisation interne.

- 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 propose la création d'un nouveau mécanisme de contrôle politique « ex ante » impliquant les Parlements nationaux. Il convient de relever le caractère novateur et audacieux d'une telle proposition qui associe, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, les Parlements nationaux au processus législatif européen.

Un tel mécanisme permettrait aux Parlements nationaux de veiller à une bonne application du principe de subsidiarité par les Institutions participant au processus législatif à travers une relation directe avec les Institutions communautaires. Concrètement, le groupe propose de prévoir dans le traité que :

- la Commission adresse directement à chaque Parlement national², 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) ;

² Par l'expression "chaque Parlement national", on entend chaque Chambre du même Parlement lorsque le Parlement est composé de deux Chambres. C'est d'ailleurs le cas dans la très grande majorité des États membres actuels ou des pays candidats.

- dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission et avant l'engagement de la procédure législative proprement dite, tout Parlement national aurait la faculté d'émettre un avis motivé concernant le respect du principe de subsidiarité par la proposition en cause. Cet avis devrait être l'expression d'une majorité et engager l'ensemble de l'Assemblée concernée selon des modalités qu'elle détermine. Cet avis motivé serait adressé aux Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Il devrait porter exclusivement sur la question du respect de la subsidiarité (et non sur la substance de la proposition en cause) et pourrait revêtir un caractère général ou ne porter que sur une disposition particulière de la proposition examinée. Il 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 du processus législatif.

Les conséquences de tels avis pour la suite de la procédure législative pourraient être graduées en fonction du nombre et de la substance des avis motivés reçus :

- dans l'hypothèse où, dans le délai imparti de six semaines, le législateur communautaire ne recevrait qu'un nombre limité d'avis, il motivera davantage et de façon particulière l'acte au regard de la subsidiarité ;
- dans l'hypothèse où, dans le délai imparti de six semaines, le législateur recevrait un nombre significatif d'avis émanant d'un tiers des Parlements nationaux, la Commission réexaminera sa proposition. Ce réexamen peut conduire la Commission, soit à maintenir sa proposition, soit à la modifier, soit à la retirer.

Ce dispositif "d'alerte précoce" met tous les Parlements nationaux sur un pied d'égalité. Il permettrait de favoriser l'examen des propositions législatives de la Commission par les Parlements nationaux au regard du principe de subsidiarité et d'assurer une meilleure prise en compte, par le législateur de l'Union (Conseil et Parlement), des préoccupations qu'ils pourraient être amenés à exprimer à la suite de cet examen. 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.

Il est apparu à plusieurs membres du groupe de travail que la convocation du comité de conciliation (article 251 du TCE) pouvait également constituer un moment opportun pour associer de nouveau les Parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité. Le groupe propose en conséquence que la Commission envoie aux Parlements nationaux, dès la convocation du Comité de conciliation, la position commune du Conseil ainsi que les amendements adoptés par le Parlement européen.

Les Parlements nationaux seraient ainsi en mesure de faire connaître à leur gouvernement leur appréciation au regard de la subsidiarité mais également d'adresser s'ils le souhaitent, dans les mêmes conditions qu'indiquées précédemment et dans le délai imparti pour le déroulement de la procédure de conciliation (six semaines), un avis motivé aux Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur l'application du principe de subsidiarité.

L'ensemble des propositions figurant ci-dessus bénéficie d'un large consensus de la part des membres du groupe bien que certains d'entre eux aient initialement appuyé la création d'un organe "ad hoc" chargé du contrôle de l'application du principe de subsidiarité.

c) ouvrir plus largement le droit de saisine de la Cour de justice sur le fondement du non-respect du principe de subsidiarité.

Le groupe a convenu que le contrôle juridictionnel « ex post » effectué par la Cour de Justice en matière de respect du principe de subsidiarité pourrait être renforcé. Afin de tenir compte de la nature avant tout politique du contrôle de la subsidiarité, il est important de lier la possibilité d'introduire un recours pour violation du principe de subsidiarité à la mise en jeu, par les Parlements nationaux, de la procédure d'alerte précoce proposée ci-dessus. Le recours à la procédure juridictionnelle ne doit pouvoir intervenir que dans des cas limités et vraisemblablement exceptionnels lorsque la phase politique a épuisé ses effets sans qu'une solution satisfaisante pour le ou les Parlements nationaux ait pu être trouvée.

C'est pourquoi, le groupe propose de permettre à un Parlement national (ou à une Chambre de celui-ci dans le cas d'un Parlement bicaméral) ayant formulé un avis motivé dans le cadre du système d'alerte précoce (« early warning system »)³ décrit plus haut de saisir la Cour de Justice (CJCE) pour violation du principe de subsidiarité.

Le groupe propose en outre d'innover en ouvrant également au Comité des Régions, organe consultatif compétent pour représenter au niveau européen l'ensemble des collectivités régionales et locales existant dans l'Union, le droit de saisir la Cour de Justice pour violation du principe de subsidiarité. Cette saisine porterait sur les propositions qui ont été soumises pour avis au Comité des régions et pour lesquelles il a émis, dans cet avis, des objections quant au respect de la subsidiarité.

La plupart des membres du groupe estiment en revanche que c'est dans le seul cadre national que se déterminent le degré et les modalités d'association des collectivités régionales et locales au travail d'élaboration de la législation communautaire. Aussi, ils font valoir que le mécanisme proposé dans ce document n'empêche pas, le cas échéant, la consultation dans un cadre national des assemblées régionales ou locales. Toute autre approche risquerait, au surplus, d'affecter l'équilibre établi au niveau européen entre les États Membres. Pour ces raisons, le groupe n'a pas retenu la proposition d'accorder un droit de recours auprès de la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité aux régions qui, dans le cadre de l'organisation institutionnelle nationale, disposent de capacités législatives.

Le groupe a également examiné la possibilité de mettre en place au sein de la Cour de justice une chambre ad hoc en charge des questions de subsidiarité. Il a toutefois considéré qu'il appartenait à la Cour elle-même de prendre les mesures organisationnelles nécessaires

³ Il peut donc s'agir d'un avis motivé intervenu soit au début de la procédure, soit à l'occasion de la tenue d'un comité de conciliation.

Le groupe a enfin étudié la possibilité de mettre en place un mécanisme juridictionnel "ex ante" (entre l'adoption de l'acte communautaire et son entrée en vigueur) qui se serait inspiré de certaines dispositions des Etats membres en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois. Il l'a finalement écartée considérant qu'introduire un contrôle juridictionnel lors de la phase législative reviendrait à faire perdre au contrôle de la subsidiarité son caractère avant tout politique. De plus, le groupe a considéré que l'exercice d'un contrôle juridictionnel du respect du principe de subsidiarité à un stade différent du contrôle du respect d'autres principes, tels que ceux d'attribution des compétences ou de proportionnalité, aurait été difficile à mettre en œuvre.

III Guidelines

Le groupe a convenu que les propositions figurant ci-dessus n'épuisaient pas l'ensemble de la problématique liée à la subsidiarité.

Il rappelle en particulier que le principe de subsidiarité régissant l'exercice des compétences, une meilleure répartition de celle-ci, plus claire et plus lisible pour le citoyen, constituera un élément déterminant favorisant une meilleure application du principe de subsidiarité. Dans ces conditions, le travail conduit au sein du groupe présidé par M. Christophersen revêt une importance toute particulière.⁴

Le groupe rappelle également que le Protocole sur les Parlements nationaux devrait être renforcé afin de favoriser un contrôle des Parlements nationaux auprès de leurs gouvernements pour ce qui est du contrôle du principe de subsidiarité. Le groupe invite en conséquence les Parlements nationaux à exercer pleinement leurs responsabilités en la matière.

⁴ La récente résolution du Parlement européen du 16 mai 2002 ("résolution Lamassoure") constitue à cet égard une base de réflexion particulièrement bienvenue.

Le groupe estime aussi qu'une simplification des actes législatifs dont dispose l'Union ainsi qu'une clarification de leurs effets favoriserait l'application et le contrôle du principe de subsidiarité du fait notamment qu'elle faciliterait la détermination de ce qui relève de la mise en œuvre de tels actes par la Communauté ou par les États membres. Dans ce sens, une différenciation dans le Traité entre les actes à caractère législatif et les actes à caractère exécutif serait souhaitable. Le groupe considère aussi qu'une telle simplification favoriserait l'application du principe de proportionnalité en permettant d'avoir davantage recours à des actes adaptés à l'intensité de l'action requise.

Enfin, le groupe estime souhaitable que les affaires devant la Cour de justice relatives à des questions de délimitation de compétences ou de subsidiarité soient tranchées dans les délais les plus brefs possible.

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.