



CONVENÇÃO EUROPEIA
SECRETARIADO

Bruxelas, 28 de Junho de 2002 (01.07)
(OR. fr)

CONV 156/02

WG I 5

NOTA

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre o Princípio da Subsidiariedade (Grupo I)
Assunto:	Nota de síntese da reunião de 25 de Junho de 2002

A terceira reunião do Grupo de Trabalho I foi dedicada à continuação da análise da aplicação do princípio da subsidiariedade pelo Conselho, com a participação de Jean-Claude Piris, Jurisconsulto e Director-Geral do Serviço Jurídico do Conselho, bem como à questão do controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade, com a participação de Francis Jacobs, Advogado-Geral do Tribunal de Justiça.

Aplicação do princípio de subsidiariedade pelo Conselho

Jean-Claude Piris recordou os três meios que permitem prevenir uma centralização legislativa a nível europeu que poderia ser encarada como excessiva: o princípio da atribuição de competências, o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade. É analisada sucessivamente a conformidade de um acto legislativo com cada um destes três princípios.

A análise do primeiro princípio, ou seja, a questão de saber se o Tratado conferiu à União competência para agir, é uma questão objectiva de natureza jurídica a que se deve responder em função dos poderes de acção conferidos à União pelas disposições do Tratado.

Em contrapartida, o princípio da subsidiariedade não se refere à existência de uma competência, mas sim ao exercício dessa competência: quando a Comunidade dispõe de uma competência, só deve exercê-la quando o objectivo pode ser alcançado melhor a nível comunitário do que a nível

dos Estados-Membros. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade é um princípio essencialmente político, de natureza subjectiva, que exige um juízo de valor dependente do poder de apreciação das Instituições.

Por fim, o princípio da proporcionalidade diz respeito ao alcance e à intensidade da acção das Instituições.

Jean-Claude Piris recordou seguidamente que a análise do princípio da subsidiariedade está estreitamente ligada à análise da matéria de fundo. Por este motivo, o Conselho pondera frequentemente a questão do respeito do princípio da subsidiariedade através de intervenções tendentes a alterar um projecto de acto por forma a torná-lo menos pormenorizado ou a dar aos Estados-Membros mais opções para a sua aplicação. O Director-Geral fez notar, porém, que, no que se refere ao mercado interno, os Estados-Membros condicionam muitas vezes a abertura das suas fronteiras à existência de um nível de confiança proporcional, o que conduz frequentemente a uma regulamentação excessivamente pormenorizada, uma vez que cada Estado-Membro tende a pedir que a legislação comunitária reproduza a sua regulamentação nacional, em vez de estabelecer um patamar mínimo de exigências comunitárias.

Tendo em conta a natureza largamente subjectiva do princípio da subsidiariedade, Jean-Claude Piris considera que se deve evitar a politização do seu controlo jurisdicional pedindo ao Tribunal de Justiça, ou a outra instância jurisdicional a criar, que se pronuncie sobre a subsidiariedade fora do âmbito normal do controlo da conformidade dos actos em vigor com o Tratado. Considera, em todo o caso, que um eventual controlo do princípio da subsidiariedade se deveria fazer no fim dos trabalhos do legislador, e não no início, dado que, muitas vezes, o legislador altera sensivelmente as propostas que a Comissão lhe apresenta.

Jean-Claude Piris chamou a atenção para as questões delicadas que suscitaria a eventual criação de um novo órgão de controlo do princípio da subsidiariedade: composição, prazo para decidir, forma de decisão, modalidades de recurso a esse órgão, carácter vinculativo ou não vinculativo dos pareceres ou decisões emitidos pelo órgão, etc..

Por fim, Jean-Claude Piris evocou a possibilidade alternativa da instituição de um Senhor ou Senhora "Subsidiariedade" junto de cada um dos Chefes de Estado ou de Governo e junto dos Presidentes do Parlamento Europeu e da Comissão, que ficaria encarregado/a de os alertar para eventuais casos de desrespeito do princípio da subsidiariedade.

Controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade

O Advogado-Geral Jacobs recordou que o princípio da subsidiariedade não tem sido frequentemente invocado perante o Tribunal de Justiça. Ainda que o Tribunal tenha anulado actos por violação do princípio da atribuição de competências ou da proporcionalidade, nunca houve uma anulação com base na violação do princípio da subsidiariedade.

O papel do Tribunal na análise do respeito do princípio da subsidiariedade consiste principalmente em saber se as Instituições cumpriram a tarefa de se pronunciar, ainda que implicitamente, sobre o respeito do princípio da subsidiariedade. Em contrapartida, a análise feita pelo Tribunal não se refere à matéria de fundo, a não ser que se esteja perante uma violação manifesta.

No que toca à eventual criação de um mecanismo de controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade antes da entrada em vigor de um acto, o Advogado-Geral forneceu orientações a título meramente preliminar, tendo em conta o facto de o Tribunal ainda não ter debatido este assunto de forma aprofundada.

Em primeiro lugar, o Advogado-Geral chamou a atenção para o facto de toda e qualquer forma de controlo do princípio da subsidiariedade pelo Tribunal, antes da entrada em vigor de um acto jurídico poder ser vista como uma participação do Tribunal no processo legislativo, o que o Tribunal não deseja. Assim sendo, o Tribunal não é muito favorável a tal controlo. Efectivamente, o Tratado só prevê o controlo do Tribunal de Justiça antes da entrada em vigor de um acto quando se trata de acordos internacionais. Trata-se de um caso muito particular, visto que, nessas circunstâncias, é difícil exercer um controlo jurisdicional depois de o acto ter entrado em vigor.

Em segundo lugar, o Advogado-Geral evocou o problema que colocaria o estabelecimento de um controlo jurisdicional antes da entrada em vigor de um acto, ou seja, a dificuldade de examinar, em fases diferentes, o respeito do princípio da subsidiariedade e dos princípios da atribuição de competências e da proporcionalidade, considerando o nexo que existe entre eles.

Por fim, o Advogado-Geral considerou que, se o controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade fosse exercido por dois órgãos jurisdicionais diferentes, um antes da entrada em vigor do acto e outro depois, também haveria dificuldades ligadas ao risco de conflito entre esses dois órgãos.

É assim que o Conselho Constitucional francês exerce o controlo da constitucionalidade antes da entrada em vigor de um acto, unicamente porque esse controlo de constitucionalidade não existe depois de o acto ter entrado em vigor.

O Advogado-Geral não vê objecções ao estabelecimento, no Tratado, de um controlo político do princípio da subsidiariedade antes da entrada em vigor de um acto. O estabelecimento de tal mecanismo de controlo não excluiria o controlo jurisdicional subsequente à entrada em vigor.

O Advogado-Geral sugeriu ainda a possibilidade de se anexar a todos os actos legislativos um memorando ou uma ficha relativa ao princípio da subsidiariedade, que permitiria explicar de forma mais circunstanciada do que no preâmbulo as razões que levaram o legislador a aprovar o acto. Esse memorando poderia ser divulgado ao mesmo tempo que o acto legislativo.

O Advogado-Geral especificou também que o Tribunal não considera necessária, de momento, uma Câmara especial para as questões relativas ao princípio da subsidiariedade (mas que, caso a necessidade se faça sentir, serão tomadas as medidas organizacionais necessárias).

Iñigo Méndez de Vigo concluiu que a questão do controlo do princípio da subsidiariedade é eminentemente política, e que não deve ser confundida com a questão do controlo jurisdicional. No que diz respeito ao estabelecimento de um eventual mecanismo de controlo político, esta questão merece uma análise aprofundada, uma vez que se trataria de um mecanismo político que viria controlar a acção do legislador.

Por último, Iñigo Mendez de Vigo recordou aos membros do Grupo a possibilidade de enviarem contributos por escrito. Anunciou que será distribuído antes das férias de Verão um primeiro projecto de relatório sobre esta questão.
