

PARLEMENT EUROPÉEN

**GROUPE DU PARTI POPULAIRE EUROPÉEN**

(GROUPE DÉMOCRATE-CHRÉTIEN)

Secrétariat

**NOTE DE SYNTHÈSE**

**LA SUBSIDIARITE  
ENTRE BIRMINGHAM ET EDIMBOURG**

\*\*\*\*\*

**SERVICE RECHERCHE ET DOCUMENTATION**

**Octobre 1992**

1. **Le Conseil européen de Birmingham** le 16 octobre 1992 a eu un premier échange de vues sur la mise en oeuvre de la subsidiarité telle qu'elle est prévue dans l'article 3.B du traité de Maastricht :

*"La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.*

*Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient conformément au principe de subsidiarité que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*

*L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité."*

Mais le vrai débat devrait intervenir au Conseil d'Edimbourg des 12 et 13 décembre et aboutir éventuellement à un accord ou une déclaration formelle.

Dans la "déclaration de Birmingham", le Conseil européen consacre le point 5 à la subsidiarité et attend qu'à Edimbourg des décisions soient prises :

*"Nous réaffirmons que les décisions doivent être prises aussi près que possible du citoyen. Une plus grande unité est possible sans centralisation excessive. Il appartient à chaque Etat membre de décider comment ces pouvoirs doivent être exercés chez lui. La Communauté ne peut agir que lorsque les Etats membres lui en ont donné le pouvoir dans les traités. Des actions au niveau communautaire ne devraient être prises que lorsque c'est approprié et indispensable : le traité de Maastricht fournit le cadre et les objectifs appropriés à cet effet. Donner corps à ce principe, "subsidiarité" ou "proximité", est essentiel si l'on veut que la Communauté se développe avec l'appui de ses citoyens. Nous attendons les décisions qui seront prises à Edimbourg sur la base de rapports sur :*

- *l'adaptation des procédures et des pratiques du Conseil, comme la Commission l'a déjà fait de son côté de manière que ce principe devienne partie intégrante du processus décisionnel de la Communauté comme l'exige le traité de Maastricht*
- *les lignes directrices pour appliquer ce principe dans la pratique, par exemple par le recours à la forme de législation la plus légère possible, les Etats membres disposant d'un maximum de liberté quant aux meilleurs moyens d'atteindre l'objectif en question. La législation communautaire doit être mise en oeuvre et son application contrôlée effectivement et sans intervenir inutilement dans la vie quotidienne de nos citoyens.*

*Nous examinerons également les premiers résultats du réexamen, par la Commission de la législation communautaire antérieure, assortis d'exemples."*

Dans le point 6, le Conseil s'engage à chercher un accord sur ce sujet avec le Parlement, car "assurer la concrétisation de ce principe devrait être une priorité pour toutes les institutions de la Communauté, sans que l'équilibre qui existe entre elles en soit affecté."

## 2. Les documents des institutions et des Etats membres

A la veille de Birmingham, plusieurs documents ont été présentés officiellement ou officieusement sur la subsidiarité :

### 1) Le rapport du COREPER (résumé de l'Agence Europe)

Lors du Conseil Affaires générales du lundi 5 octobre, les ministres des Affaires étrangères des Douze ont pris connaissance d'un rapport du Comité des Représentants permanents relatif aux procédures à respecter pour assurer une application "aussi effective que possible" du principe de subsidiarité. Ce document a reçu, semble-t-il, un accueil assez mitigé des ministres qui, au cours d'un débat de nature éminemment politique, ont convenu que cette problématique ne pouvait être abordée prioritairement sous l'angle des mécanismes procéduraux à mettre en place. Les conséquences potentielles d'initiatives précipitées en ce domaine pour l'équilibre institutionnel de la Communauté -et, en particulier, pour le rôle central que joue la Commission, notamment par le biais de son droit d'initiative- ont conduit la plupart des ministres à réclamer une réflexion plus vaste

1.- Procédures à la Commission. Toutes les délégations ont reconnu que la Commission avait un "rôle crucial à jouer en vue d'une application effective du principe de subsidiarité, étant donné le droit d'initiative que lui confère le traité". Le "point de départ" sera donc la "proposition de la Commission qui - selon la procédure déjà établie par la Commission conformément à l'engagement pris lors du Conseil européen de Lisbonne- justifiera désormais dans un considérant la pertinence de son initiative au regard du principe de subsidiarité". En outre, "chaque fois que nécessaire, l'exposé des motifs joint à la proposition donnera des détails sur la réflexion menée par la Commission dans le cadre de l'article 3B" du traité de Maastricht. Le rapport des Représentants permanents prend "acte de ce que la Commission pourrait, dans un certain nombre de cas, sonder les Etats membres sur l'aspect de subsidiarité", dans le cadre des contacts réguliers qu'elle a avec eux sur le fond d'une proposition avant de décider de la présenter formellement (cette procédure recoupe celle qui est préconisée dans le mémoire allemand, document sur lequel EUROPE reviendra en détail). Sur cette toile de fond, le rapport du Coreper invitait le Conseil à : i) souligner combien il est important que la Commission veille systématiquement au respect des dispositions de l'art. 3B dans toutes ses activités et à se féliciter des mesures qu'elle a prises en ce sens; ii) inviter la Commission à "présenter chaque année" au Conseil européen et au PE, par l'intermédiaire du Conseil Affaires générales, un "rapport sur l'application du traité dans ce domaine", rapport qui pourrait être "précieux" dans le débat sur le rapport annuel que le Conseil européen doit soumettre au Parlement européen sur les progrès réalisés par l'Union (art. D du traité de Maastricht).

2. - Procédures à suivre au Conseil. Le Coreper a suggéré au Conseil "de marquer son accord sur les points ci-après et de décider, en outre, de les appliquer provisoirement dans la pratique, dès maintenant et à titre intérimaire" (invitation que le Conseil n'a pas suivie lundi dernier) : "L'examen de la conformité d'une mesure aux dispositions de l'article 3B devrait être entrepris de manière régulière et devrait devenir une partie intégrante de l'examen d'ensemble de toute proposition de la Commission. Dans le cadre de cet examen, le Conseil devrait se demander si la proposition de la Commission est, en totalité ou en partie, conforme aux dispositions de l'article 3B (en prenant comme point de départ pour cet examen le considérant de la Commission et son exposé des motifs) et si telle ou telle modification que le Conseil envisage d'apporter à la proposition est conforme auxdites dispositions. Les  règles de vote pertinentes au sein du Conseil s'appliquent à cet examen. Durant cet examen, tout Etat membre a le droit d'exiger que l'examen d'une proposition soulevant des problèmes au regard de l'article 3B soit inscrit à l'ordre du jour provisoire d'un Conseil. Si le débat qui s'ensuit montre que la majorité requise pour l'adoption de l'acte en question n'existe pas, les issues possibles, entre autres, que la Commission modifie sa proposition, que le Conseil en poursuive l'examen en vue de la rendre conforme au principe de subsidiarité ou qu'il décide de suspendre l'examen de la proposition. Il convient de veiller à ne pas entraver la prise de décision au sein du Conseil".

Le Coreper apportait encore, dans sa note, les précisions suivantes: a) l'examen et le débat portant sur la subsidiarité auront lieu dans le cadre du Conseil chargé de la question visée, le Conseil Affaires générales ayant compétence pour les questions d'ordre général et, à ce titre, ajoutant au rapport annuel de la Commission toutes considérations qu'il jugera utiles au sujet de l'application de l'article 3B; b) diverses mesures d'ordre pratique visant à assurer l'efficacité de l'examen de la conformité à l'art. 3B seront mises en oeuvre, à savoir notamment: a) les rapports des

groupes et du Coreper relatifs à une proposition donnée indiqueront, le cas échéant, la manière dont a été appliqué l'art. 3B; b) dans tous les cas où la procédure de codécision (art. 189b et c) est mise en oeuvre, "le Parlement sera pleinement informé, dans l'exposé des motifs que le Conseil doit présenter (...), de la position du Conseil quant au respect de l'article 3B", ainsi que de son éventuelle décision de "rejeter, en partie ou en totalité, une proposition de la Commission au motif qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité".

Ainsi que nous l'avons indiqué, ces suggestions restent à l'étude - en tenant compte des remarques faites par les ministres pendant la session du Conseil - dans la nouvelle phase des travaux sur ce dossier de la subsidiarité.

2) La note du service juridique du Conseil des Ministres (résumé de l'agence Europe)

Cherchant d'abord à clarifier ce qu'il convient d'entendre par "l'esprit de l'article 3B, deuxième et troisième alinéas", le service juridique constate que, "bien que l'on évoque parfois l'ensemble des dispositions de l'article 3B comme recouvrant la notion de subsidiarité", cet article énonce, en réalité, "trois concepts juridiques distincts": a) celui des compétences d'attribution, le premier alinéa étant, "par définition, à la base de toutes les dispositions du traité qui prévoient une compétence communautaire, que ce soit à titre exclusif ou concurrent"; b) dans le 2ème alinéa, le principe de subsidiarité proprement dit qui, concernant l'exercice par la CE des compétences concurrentes, "doit guider les institutions quant à la question de savoir si et dans quelle mesure il appartient à la Communauté plutôt qu'aux Etats membres d'agir dans un domaine déterminé"; c) enfin, dans le 3ème alinéa, la règle de l'adéquation des moyens à l'objet poursuivi ou principe de proportionnalité selon laquelle, "pour toute action de la Communauté" (compétences exclusives comme partagées), "les moyens mis en oeuvre ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé".

Pour le service juridique, les 2ème et 3ème alinéas présentent un "facteur commun", à savoir que leurs "dispositions visent à définir, une fois qu'une compétence de la CE a été établie (...), l'étendue de l'action que celle-ci peut entreprendre". Dès lors, les juristes du Conseil ont essayé "d'identifier de quelles façons les dispositions du traité permettent de mieux cerner l'étendue de l'action de la Communauté", tant sous l'angle du champ d'action matériel que de l'intensité de l'action. Cette étendue peut être définie:

i) dans le cas de compétences concurrentes, par l'application du principe de subsidiarité tel que défini par le 2ème alinéa de l'art. 3B (c'est le seul à le faire). La note rappelle toutefois deux autres dispositions du traité sur l'Union européenne qui "reflètent ou énoncent" ce principe: - l'art. A. 2ème alinéa (à propos des décisions de l'Union) qui stipule que "les décisions sont prises le plus près possible des citoyens"; - l'article K3, paragraphe 2, 2ème tiret, b), qui indique que, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, "le Conseil peut (...) adopter des actions communes, dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les Etats membres agissant isolément, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée";

ii) dans tous les cas, par l'application du principe de proportionnalité énoncé dans le 3ème alinéa qui le "consacre" et en "donne une portée tout à fait générale" (alors qu'il avait fait l'objet d'une "jurisprudence constante de la Cour de justice, jusqu'ici circonscrite à un domaine bien spécifique, la protection des individus des dommages pouvant résulter de l'application du droit communautaire"). Afin d'établir si une disposition du droit communautaire est conforme à ce principe, la Cour a ainsi déclaré qu'il "importe de vérifier si les moyens qu'elle met en oeuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé, et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre". Mieux, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, "il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés". Désormais, indique la note, "ce principe sera applicable (...) à toute action communautaire, qu'elle relève ou non du domaine spécifique jusqu'ici visé dans la jurisprudence de la Cour, et même si elle est prise dans le cadre des compétences exclusives de la Communauté";

iii) dans certains cas, par le fait que la Communauté doit agir à titre secondaire par rapport à l'action des Etats membres. Le service juridique constate, en effet, qu'un certain nombre de dispositions du traité sur l'Union européenne, même si elles établissent une compétence de la CE, "sont formulées de façon telle à indiquer que les Etats membres continuent à agir de manière prépondérante ou principale par rapport à la CE, laquelle ne doit intervenir qu'à titre secondaire, à l'appui et en complément de l'action des Etats membres". Et de citer les domaines suivants: politique sociale (Art. 118A et art. 2 de l'Accord à onze); éducation (126); formation professionnelle (127); culture (128); santé publique (129) protection des consommateurs (129A); réseaux transeuropéens (129B); industrie (130); R&D (130G). D'une manière générale, indique la note, il est prévu dans ces domaines que l'action communautaire "contribue" (avec l'action à mettre en oeuvre par les Etats membres) à la poursuite d'un objectif ou qu'elle est "complémentaire". Dès lors, "il est évident, d'après la lettre de ces dispositions, que le traité envisage différents degrés d'intensité pour l'action de la CE", certaines de ces dispositions prévoyant même que la "contribution" de la CE "ne peut prendre que certaines formes (actions d'encouragement) à l'exclusion d'autres (harmonisation)". La formulation retenue pour l'environnement (art. 130R) et la coopération au développement (130U) ne permet pas de dire si ces domaines doivent venir compléter la liste;

iv) dans certains autres cas, par l'exclusion explicite de certains sous-secteurs ou formes d'action d'un domaine d'activité pour lequel la CE s'est vu attribuer une compétence concurrente. C'est le cas de l'Accord sur la politique sociale, qui exclut les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lock out. C'est aussi le cas de l'art. 126 sur l'éducation qui prévoit explicitement que le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif restent de la responsabilité des Etats membres. Enfin, en ce qui concerne l'éducation et la culture, le traité exclut toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres.

3) Le memorandum du gouvernement allemand (résumé de l'Agence Europe)

- l'objectif de la subsidiarité étant que, "dans l'Union européenne, les décisions soient prises le plus près possible des citoyens et que l'identité nationale des Etats membres et de leurs systèmes de gouvernement soient préservées", ce principe est, dès lors, "de nature à consolider l'assentiment des citoyens au processus d'intégration". Par conséquent, la "Communauté en sera non pas affaiblie, mais renforcée". Toutefois, note le mémorandum, l'application de ce principe "ne doit pas remettre en cause le processus d'intégration ni entraver son évolution";

- la notion de subsidiarité englobe également, selon la RFA, la "préservation des droits et des compétences des partenaires sociaux, ainsi que des droits des communes et des groupements de communes dans l'organisation des communautés locales";

- la subsidiarité est un "principe d'action confirmé de tout système étatique structuré" et il "contribuera au progrès économique et social" de la CE s'il est "appliqué conformément à sa finalité" (dans la mesure où "il permettra (...) une meilleure rentabilité et une plus grande efficacité des mesures puisque les problèmes et les frais d'information liés à l'élaboration d'une politique centralisée, de même que la charge administrative, s'en trouveront diminués");

- le principe de subsidiarité est "déjà à la base des traités" actuels, Maastricht lui ayant tout simplement conféré une "dimension nouvelle en tant que norme juridique" valable "pour tous les domaines de l'activité communautaire". "Sans préjudice des compétences de la Commission" (art. 155 et 169 du traité CEE), ce principe doit désormais "être respecté par tous les organes de la Communauté". Il ne s'applique stricto sensu qu'aux mesures prises dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la CE; mais même dans les domaines de compétence exclusive, il y a lieu de s'assurer que (...) la Communauté agit, dans chaque cas, dans les limites des compétences qui lui sont conférées et que son action n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité";

- en ce qui concerne l'application pratique de ce principe, l'Allemagne considère "indispensable que dans chaque cas, c'est-à-dire pour chaque mesure prise isolément, les organes de la Communauté démontrent que les critères fondant le principe de subsidiarité sont effectivement remplis", c'est-à-dire que: i) "l'action au niveau des Etats membres ne suffit pas pour atteindre les objectifs"; ii) "l'action au niveau communautaire permet de mieux atteindre les objectifs" de la CE. Pour les auteurs du mémorandum, "cette obligation de la Communauté consiste à justifier non seulement le fait qu'elle intervienne mais aussi les modalités de son action". Dans cette optique, Bonn considère "nécessaire de définir des critères et des procédures en vue d'examiner (...) l'opportunité d'une intervention de la Communauté", faute de quoi "toute disposition de procédure censée garantir l'application du principe de subsidiarité risque de s'avérer inopérante";

- si la CE "veut faire usage de compétences non exclusives existantes", le principe de subsidiarité doit être respecté dans la législation, ce qui implique qu'on: a) vérifie "s'il faut réellement arrêter une réglementation au niveau communautaire" (ce principe signifiant ainsi que la CE "doit s'efforcer de trouver des solutions souples"); b) choisisse une "forme juridique qui tienne compte des circonstances particulières dans les Etats membres et qui leur accorde une marge de manoeuvre suffisante". En clair, la CE "doit toujours examiner (...) s'il ne convient pas d'accorder la priorité à des directives plutôt qu'à des règlements", sans compter qu'elle peut "souvent (...) se contenter d'une coordination ou de dispositions visant à la reconnaissance mutuelle de réglementations nationales, ou encore recourir à des Actes non contraignants"; c) examine "soigneusement" sous l'angle de la subsidiarité "l'ampleur et l'intensité de la réglementation". Pour Bonn, il suffira souvent "d'arrêter des dispositions cadre ou minimales" et "les dispositions particulièrement détaillées nécessitent une motivation particulière";

- pour ce qui est des compétences "horizontales" (ou fonctionnelles), par exemple dans le cadre de l'harmonisation en vertu des art. 57, 66, 100 et 100A), il suffira souvent, dans des domaines comme la politique sociale, l'éducation, la politique culturelle et celle de la santé, "de prendre des mesures au niveau des Etats membres";

- la subsidiarité implique que l'on "vérifie si une intervention des pouvoirs publics (y compris au niveau communautaire) est réellement nécessaire". A cet égard, Bonn rappelle que partenaires sociaux, institutions d'aide sociale et autres organismes du secteur privé "jouent un rôle important dans l'organisation sociale";

- en ce qui concerne le développement des politiques nouvelles qui sont prévues par le traité de Maastricht, le mémorandum rappelle que l'action de la CE "se limite pour l'essentiel à apporter des "contributions" pour soutenir et compléter la politique des Etats membres", ce qui doit l'amener à "veiller à respecter la marge dont disposent les Etats membres pour aménager leur politique dans ces domaines". Par conséquent, "dans la mesure où le traité ne lui confère pas expressément de compétences (...), la CE devrait laisser aux Etats membres le soin de planifier et de mettre en oeuvre les mesures individuelles";

- en ce qui concerne la cohésion économique et sociale, le principe de subsidiarité "veut que les Etats membres et leurs régions disposent d'une marge de manoeuvre appropriée dans le cadre de la politique structurelle" de la CE qui, par conséquent, ne doit fixer "qu'un cadre réglementaire général, qui sera rempli au niveau des Etats membres et des régions";

- dans la mise en oeuvre des programmes communautaires, la CE devrait également "s'appuyer sur les services compétents et autres organismes des Etats membres et limiter son activité administrative au strict minimum", des spécialistes des Etats membres devant "être associés à la mise au point des programmes dans toutes les phases du processus". En outre, l'aspect financement des mesures communautaires devrait "être examiné compte tenu de la responsabilité financière des Etats membres pour tout acte juridique";

- pour ce qui concerne l'application du droit communautaire, "l'adoption des mesures d'exécution (...) doit être dans chaque cas dûment motivée au regard du principe de subsidiarité", ce qui impose d'examiner dans chaque cas "s'il ne faut pas laisser aux Etats membres le soin d'arrêter les mesures d'exécution". En tout cas, indiquent les auteurs du mémorandum, "les compétences du Conseil en matière d'exécution ainsi que celles qu'il confère à la Commission pour arrêter des règlements d'exécution devraient être limitées à la mesure strictement nécessaire pour assurer l'application dans toute la Communauté des actions envisagées";



- l'exécution, sur le plan administratif, des actes communautaires relève, elle, "en principe de la compétence des Etats membres"; le mémorandum allemand est très explicite à cet égard: "Il ne faudrait pas que la Communauté devienne un échelon supplémentaire superposé à celui des Etats membres, des régions ou des communes où seraient centralisées des activités qui peuvent parfaitement être exécutées par les Etats membres. Cela vaut également pour les organismes extérieurs à la Commission (agences et réseaux). C'est précisément dans le domaine administratif qu'on peut obtenir que les mesures adoptées soient comprises et acceptées par les citoyens si l'on confie l'exécution des tâches aux autorités régionales et locales". Ce qui n'exclut pas, précise toutefois Bonn, que "dans tel ou tel cas, les mesures puissent être mises en oeuvre au niveau communautaire si cela se justifie en fonction de la nécessité d'une réglementation uniforme". Mais en règle générale, les Etats "devraient disposer d'une marge de manoeuvre suffisante" afin de pouvoir appliquer les réglementations CE "en fonction de leur système administratif";

- en ce qui concerne "les vérifications et mesures de contrôle sur place par des agents de la Communauté", le mémorandum indique qu'elles "devraient se limiter à certains domaines (par exemple les ressources propres) et doivent être réalisées en étroite coopération avec les Etats membres". La Commission devrait "se concentrer sur le contrôle de la mise en oeuvre des mesures communautaires par les Etats membres et, en règle générale, n'intervenir que dans des cas qui revêtent une importance générale du point de vue d'une violation du traité". De même, le contrôle des aides doit "se limiter aux aides qui faussent la concurrence ou menacent de la fausser dans la mesure où elles affectent les échanges".

Voici, pour conclure, les mesures concrètes proposées par Bonn dans son mémorandum: "Pour assurer l'efficacité pratique du principe de subsidiarité, le gouvernement fédéral suggère que le Parlement européen, le Conseil et la Commission s'engagent par le biais d'une déclaration politique à appliquer le principe de subsidiarité dans le cadre de leurs compétences et procédures respectives suivant des critères aussi uniformes que possible et à inscrire ce principe dans leurs règlements intérieurs. Le gouvernement fédéral part du principe que le Comité des régions se fera un devoir d'examiner les propositions visant à l'adoption des mesures communautaires sous l'angle du principe de subsidiarité".

Compte tenu de son expérience en matière de relations entre un Etat central (le Bund) et les Etats autonomes qui le composent (les Länder), la délégation allemande a indiqué qu'elle va compléter son mémorandum par une liste de critères et de méthodes utilisés pour le partage des compétences. Le Comité des Représentants permanents poursuit ses travaux en préparation au Sommet de Birmingham en tenant compte de tous les éléments, y compris le rapport de la Commission européenne qui devait être présenté ce lundi dans la soirée par la président Delors aux Représentants Permanents des Douze.

- 4) La Commission avait préparé un document intitulé "Le principe de la subsidiarité" qui a été discuté par le Collège le 12 octobre 1992. Ce texte de 22 pages n'a pas été transmis officiellement au Conseil. Il reste donc officieux mais le projet d'accord interinstitutionnel qui le conclut sera vraisemblablement sur la table du Conseil européen d'Edimbourg.

## PROJET

### ACCORD INTERINSTITUTIONNEL RELATIF AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission

Considérant que la consécration du principe de subsidiarité dans le Préambule et dans deux articles du Traité (B et 3B) sur l'Union européenne impose une obligation à toutes les institutions qui participent au processus de décision d'améliorer l'efficacité de l'action communautaire,

Considérant que ce principe de bon sens, facteur d'une démocratie plus proche des citoyens, permettra un fonctionnement harmonieux de la Communauté qui, pour atteindre les objectifs ambitieux assignés par le Traité, doit désormais se concentrer sur l'essentiel,

Considérant qu'à cet effet il convient, dans le respect des compétences et pouvoirs de chaque institution, de prendre d'un commun accord des dispositions visant à assurer la mise en oeuvre effective du principe de subsidiarité

Convienent de ce qui suit :

#### I. Principes de base :

1. La compétence des Etats membres est la règle, les compétences de la Communauté, qu'elles soient exclusives ou partagées avec les Etats membres, sont l'exception.
2. Le principe de subsidiarité, tel que consacré par l'article 3B du traité, est un principe régulateur de l'exercice des compétences et non d'attribution des compétences qui, lui, relève des auteurs du Traité.
3. Ce principe recouvre deux éléments :
  - la nécessité de l'action : la subsidiarité est un critère qui commande le principe de l'intervention de la Communauté dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive (article 3B alinéa 2), il s'applique donc aux domaines de compétences partagées avec les Etats membres
  - l'intensité des modalités de l'action : la subsidiarité est une garantie, qu'une fois la compétence mise en oeuvre qu'elle soit ou non exclusive, les moyens utilisés ne sont pas disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi.

#### II. Nécessité de l'action :

1. Le principe de subsidiarité en tant que critère de nécessité, ne s'applique pas aux domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté pour lesquels seule doit être justifiée la proportionnalité de l'action. Ces domaines n'ont pas été précisément délimités par le Traité.

La notion de compétence exclusive se caractérise par l'obligation d'agir pour la Communauté qui, est, seule responsable de l'accomplissement de certaines missions. Il s'agit, à partir de l'obligation de résultat de réaliser le marché intérieur, de :

- la suppression des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux (article 8A) ;
- la politique commerciale commune (article 113) qui garantit l'unité du marché intérieur ;
- les règles générales de la concurrence assurant l'égalité des opérations dans le cadre du marché intérieur ;
- l'organisation commune des marchés agricoles condition indispensable à la libre circulation des produits agricoles ;
- La conservation des ressources de pêche (article 102 du Traité d'adhésion) ;
- les éléments essentiels de la politique des transports ;
- les futures politiques monétaires et de changes uniques ;

2. Dans les domaines de compétences partagées, le critère de nécessité impose de démontrer le bien-fondé de l'action de la Communauté par rapport aux actions que mènent ou pourraient mener les Etats membres pour atteindre les objectifs du Traité. Il s'agit d'un examen, au cas par cas, dans lequel il convient de prendre en considération :

- l'existence de moyens disponibles par les Etats membres pour atteindre les objectifs (législation nationale, régionale ou locale, code de bonne conduite, accords entre partenaires sociaux, etc.) ; ce sera le test d'efficacité comparative
- l'évaluation de l'efficacité de l'action communautaire, taille, problèmes transfrontaliers, coût de l'inaction, masse critique, etc... ; ce sera le test de valeur ajoutée.

3. L'appréciation de la nécessité de l'action ne peut être la même dans tous les domaines de compétence partagées. Le degré de contrainte qui pèse sur les institutions, les instruments mis à leur disposition ne sont pas les mêmes selon les responsabilités assignées à la Communauté.

Ainsi, il convient de distinguer entre :

- les actions législatives par exemple le fonctionnement du marché intérieur et des politiques communes (agriculture, transports, pêche) et les mesures sociales et environnementales liées au marché intérieur ;
- les actions communes : par exemple la cohésion économique et sociale, la recherche, la PESC au fur et à mesure de l'identification des actions communes ;
- les actions contributives par exemple environnement, réseaux transeuropéens, politique industrielle, consommateurs, formation professionnelle ;
- les actions complémentaires par exemple l'éducation, la culture, la santé.

### III. Intensité de l'action (proportionnalité) :

Dans tous les domaines qu'ils relèvent des compétences exclusives ou des compétences partagées :

1. Priorité sera donnée à la mise en oeuvre de programmes de soutien de coordination des actions nationales ou à des recommandations plutôt qu'au recours systématique à l'harmonisation des législations.
2. Une attention particulière sera portée à la possibilité de réaliser les objectifs du Traité par l'adhésion de la Communauté et/ou des Etats membres à une convention internationale plutôt qu'à l'élaboration d'un acte interne.
3. Dans la mesure où le recours à un acte contraignant s'avère nécessaire, la Commission, dans ses propositions, privilégie le recours à la directive, et en particulier à la directive-cadre, ainsi qu'aux techniques de normes minimales, de reconnaissance mutuelle, et aux possibilités offertes par les articles 101 et 102 du Traité.
4. Un effort constant sera apporté à la clarté et la concision des textes ainsi qu'à leur codification.

### IV. Collaboration entre les Institutions :

Afin de mettre en oeuvre les principes énoncés ci-dessus, les procédures suivantes seront d'application :

Toute proposition de la Commission au Conseil et au Parlement comporte un exposé des motifs publié au Journal officiel et un considérant justifiant l'initiative au regard de la subsidiarité.

- Le contrôle du respect du principe de subsidiarité fait partie intégrante de l'examen de la proposition de la Commission et ne peut être dissocié de celui-ci.

- Le Parlement et le Conseil, lorsqu'ils procèdent à une modification substantielle de la proposition de la Commission, élaborent une motivation expresse de leur amendement au regard du principe de subsidiarité.
- Si le Parlement ou le Conseil (Affaires générales) estiment que la proposition de la Commission n'est pas conforme au principe de subsidiarité, ils peuvent demander aux conditions de vote de la proposition à la Commission une nouvelle délibération sur sa proposition. Suite à celle-ci, ils reprennent l'examen de la proposition.
- Si la Commission estime que les amendements à sa proposition sont de nature à porter atteinte au principe de subsidiarité, elle établit un rapport spécifique au Conseil (Affaires générales et au Parlement) et, le cas échéant, procède au retrait de sa proposition.

V. Dispositions finales :

Le présent accord interinstitutionnel expire le ... (1996). Avant la fin de (1995), la Commission présentera un rapport sur la mise en oeuvre du présent accord et sur les modifications qu'il conviendra d'y apporter à la lumière de l'expérience.

FORTRÖLIGT VERTRAULICH EMIHTEYTIKO CONFIDENTIAL

### 3. La position du PPE

Le Groupe du PPE a contribué à la rédaction de la résolution de compromis qui a été adoptée par le Parlement le 14 octobre et qui dans son point 4 stipule :

*"considère comme indispensable la convocation d'une conférence interinstitutionnelle (Commission, Conseil et Parlement) chargée :*

- *de préparer les moyens d'assurer la mise en oeuvre rapide et efficace du principe de subsidiarité,*
- *d'élaborer un accord interinstitutionnel sur ce principe engageant les trois institutions et portant à la fois sur le contenu de la notion et sur les procédures de mise en application de celle-ci,*
- *de prévoir à cette occasion l'obligation pour la Commission de transmettre annuellement au Conseil ainsi qu'au Parlement un rapport sur l'application dudit principe, rapport qui fera l'objet d'un débat annuel au Parlement*

*décide, dans cette perspective, la constitution de sa délégation pour ladite conférence interinstitutionnelle."*

Le Groupe dans la perspective du débat qui aura lieu le 26 novembre en séance plénière sur les questions institutionnelles a déposé une question orale présentée par MM. GISCARD D'ESTAING, BOURLANGES, Mme CASSANMAGNAGO, M. TINDEMANS avec débat intitulée "mise en oeuvre de la subsidiarité" :

*"A la demande du Parlement européen, le principe de subsidiarité a été expressément inscrit dans le traité d'Union européenne.*

*Sa mise en application est aujourd'hui au coeur des attentes des différentes opinions publiques.*

*La Commission peut-elle faire connaître au Parlement européen les moyens qu'elle étudie pour assurer la mise en oeuvre effective de ce principe général ?*

- *Dans quel cadre juridique (protocole additionnel, déclaration interprétative, accord interinstitutionnel,...), la Commission envisage-t-elle que soient prises les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de la subsidiarité ?*
- *La Commission entend-elle en particulier que soit établie une liste des compétences qui seraient expressément soustraites à l'intervention communautaire et exclusivement réservées à celles des Etats membres ou des autorités régionales ou locales ? Par qui et selon quelle procédure cette liste serait-elle établie ?*
- *S'agissant de l'exercice des compétences partagées, selon quelle procédure, juridictionnelle ou politique, la répartition des interventions entre autorités communautaires et nationales sera-t-elle organisée, garantie et contrôlée ?"*

## Conclusion :

La subsidiarité, après avoir fait l'objet de débats de nature quasi théologique, semble entrer maintenant dans une phase opérationnelle. Les temps sont-ils mûrs pour que le Conseil européen d'Edimbourg accepte le principe d'un accord interinstitutionnel avec les autres institutions ?

La position du Parlement et celle de la Commission, notamment à travers son projet d'accord, semblent assez proches pour faire de la subsidiarité un instrument souple et rationnel. Celui-ci ne devra pas servir d'alibi pour remettre en question l'acquis communautaire, ni freiner les développements futurs. La subsidiarité n'a pas pour objet de répartir les compétences, mais de fixer les règles concernant l'exercice de ces compétences. Il s'agit de s'assurer que toute la future législation réponde à des critères visibles de proximité, de proportionnalité et d'efficacité. Chacune des institutions devra collaborer à ce mécanisme qui procédera plus d'un état d'esprit, d'une volonté de transparence et d'un recours au bon sens qu'à un strict juridisme. Le débat au Parlement européen du 18 novembre devrait permettre de mieux préciser encore la position du PE. Il lui appartiendra aussi de faire passer le message à l'opinion publique.

Pascal FONTAINE

PF/aml  
Strasbourg, le 27 octobre 1992