

Exposé de M. Peter M. Schmidhuber  
Membre de la Commission des CE

devant le groupe PPE du Parlement européen  
Londres, le 10 septembre 1992

### "Interprétation et application du principe de subsidiarité"

(formule d'appel)

Il n'est plus possible, aujourd'hui, d'aborder les tâches et la structure de la Communauté européenne, son évolution vers l'Union européenne ou même seulement le traité de Maastricht sans se heurter à une notion clé appelée "principe de subsidiarité".

I.

En soi, le principe de subsidiarité n'est du reste pas une innovation pour la Communauté européenne. La nouveauté réside uniquement dans le fait que le traité de Maastricht s'y réfère expressément et en donne une définition concrète dans un article de portée générale, l'article 3 B.

C'est au "projet de traité instituant l'Union européenne", adopté à une large majorité par le Parlement européen, en février 1984, que revient le mérite d'avoir introduit, à l'article 12, le principe de subsidiarité

comme caractéristique structurelle fondamentale. Même si le Traité de Maastricht reste bien en-deçà du projet constitutionnel élaboré par l'Assemblée, il s'est néanmoins fortement inspiré, sur ce point, des conceptions qu'avait à l'époque le Parlement européen.

Dans les deux cas, le principe de subsidiarité n'est toutefois que l'expression d'un principe sur lequel la Communauté européenne repose en fait depuis sa création. Dès le début, elle a en effet été conçue comme une construction à plusieurs niveaux, dans laquelle seules certaines compétences devaient être attribuées au niveau communautaire. Etant donné que de vastes secteurs de compétences n'ont été et ne sont attribués exclusivement ni à la Communauté ni aux Etats membres, un critère de délimitation pratique était et reste nécessaire pour les domaines relevant de compétences concurrentes. Le principe de subsidiarité est ce critère.

Il a trouvé une première reconnaissance formelle à l'article 130 R paragraphe 4, introduit dans le traité CEE par l'Acte unique européen. Le programme du marché intérieur est une expression indirecte du principe de subsidiarité, étant donné que le "Livre blanc" qui lui a été consacré s'est borné à énumérer les mesures indispensables pour garantir

les "quatre libertés". La "nouvelle approche" pour l'harmonisation technique, qui donne la priorité à la reconnaissance mutuelle des dispositions nationales, en est une concrétisation encore plus manifeste.

## II.

Compte tenu du peu de temps dont je dispose, je me limiterai à exposer quelques thèses sur l'interprétation et l'application du principe de subsidiarité.

### *1. Le principe de subsidiarité agit vers le haut et vers le bas, c'est-à-dire sur le niveau supérieur et sur le niveau inférieur*

Le principe de subsidiarité s'applique donc, en cas de compétences concurrentes, lorsque soit la Communauté soit les Etats membres ou leurs collectivités territoriales peuvent intervenir.

En revanche, dans le cas de compétences exclusives de la Communauté, seule s'applique l'interdiction de la disproportion des mesures envisagées. Dans ce cas, par exemple pour le contrôle des aides, le principe de subsidiarité ne joue pas.

Le principe de subsidiarité est donc un élément constitutif du fondement juridique de la compétence et doit être considéré, cas par cas, dans le cadre des normes attributives de compétences concrètes. Alors qu'au niveau communautaire, il a pour effet de fonder la compétence, pour les Etats membres et leurs collectivités territoriales, en revanche, il a pour effet de maintenir la compétence. Il doit être compris comme un principe de décentralisation : autant d'unité que nécessaire et autant de décentralisation que possible. C'est du reste vrai aussi à l'intérieur du Royaume-Uni.

***2. Le principe de subsidiarité n'est pas dirigé "contre" quelque chose, il est la condition nécessaire "pour" quelque chose***

Le principe de subsidiarité n'a pas vocation à fonctionner comme un mécanisme primaire de défense pour la conservation de compétences propres par rapport à d'autres niveaux possibles. Sa finalité est au contraire positive :

- pour une division raisonnable du travail entre les divers niveaux d'intervention;
- pour des décisions judicieuses et une administration efficace;
- pour plus de transparence dans les structures de décision et une meilleure acceptation du contenu des décisions par les citoyens.

**3. *Au niveau communautaire, le principe de subsidiarité s'applique à toutes les institutions***

Le principe de subsidiarité lie la Communauté dans sa totalité. Il est donc contraignant pour chacune des institutions habilitées à agir en son nom. Par conséquent, chaque institution doit examiner, à tout moment, si l'action envisagée est compatible avec le principe de subsidiarité. Cela vaut aussi lorsqu'une institution comme le Parlement européen ou le Conseil de ministres invite une autre institution, par exemple la Commission, à intervenir.

**4. *Le principe de subsidiarité joue, dans tous les cas, qu'il s'agisse de savoir si la Communauté doit intervenir et comment ou jusqu'à quel point elle doit éventuellement le faire***

Le principe de subsidiarité ne répond pas seulement à la question du fondement de la compétence communautaire. En d'autres termes, une réglementation communautaire a-t-elle ou non sa raison d'être ? - mais aussi à celle de l'intensité d'une telle réglementation.

Il convient donc d'abord de vérifier s'il existe un besoin général d'intervention au niveau communautaire. A cet égard, l'appréciation devra se fonder notamment sur les éléments suivants :

- nature, ampleur et gravité du problème : plusieurs, voire tous les Etats membres en sont-ils affectés ?
- les solutions possibles aux différents niveaux d'intervention, c'est-à-dire les solutions de rechange existantes;
- les coûts et avantages d'une solution du problème aux différents niveaux d'intervention (efficience).

Si, sur la base de cette analyse, la compétence du niveau communautaire est établie, il faut encore examiner les modalités et les moyens par lesquels les objectifs de l'action communautaire pourront être atteints. Le droit communautaire offre une vaste gamme d'instruments d'intervention, dont l'impact sur les possibilités d'organisation des Etats membres et de leurs collectivités territoriales est variable.

En vertu du nouvel article 3 B - et, en particulier, de son deuxième alinéa ("... la Communauté n'intervient... que si...") et, plus encore, de son troisième alinéa ("... l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire...") - la Communauté doit toujours retenir le moyen le moins radical considéré comme suffisant pour atteindre les objectifs visés. Cela implique notamment la primauté :

- de la reconnaissance mutuelle sur l'harmonisation;
- des mesures de soutien - même financières - sur une réglementation;
- des régimes d'encadrement sur des réglementations détaillées;
- des directives sur les règlements;
- des recommandations sur les directives.

En revanche, un renvoi à la coopération intergouvernementale ne peut pas s'appuyer sur le principe de subsidiarité. Il se situe en dehors des compétences communautaires et donc aussi de cette "hiérarchie des moyens".

***5. Le principe de subsidiarité suppose une motivation valable dans le cas d'espèce***

Conformément à l'article 3 B, la nécessité de l'intervention communautaire doit être motivée dans le domaine des compétences concurrentes. La Communauté doit pouvoir justifier concrètement son intervention, faute de quoi il existe une présomption de compétence au profit du niveau inférieur. Cette obligation de justification commence avec la règle d'habilitation retenue et sa portée. Celle-ci peut du reste fixer - comme c'est déjà le cas de l'article 118 A et comme ce pourrait l'être, à l'avenir, des articles 127, 128, 129 et 129 A, par exemple - des limites expresses à l'intervention de la Communauté.

Toutefois, même lorsque ces limites ne sont pas dépassées, il convient toujours de justifier, eu égard aux mesures concrètes envisagées, pourquoi les objectifs ainsi visés ne peuvent être atteints que par une action au niveau communautaire. Il faut noter, à cet égard, que le principe de subsidiarité comporte, conformément à l'article 3 B, une restriction qui n'est pas seulement positive, mais aussi négative : il ne suffit pas que la Communauté puisse faire mieux ("plus-value européenne"), mais il faut que les Etats membres ou leurs collectivités territoriales, selon le cas, soient incapables de résoudre eux-mêmes le problème.

La justification en cause doit être spécifique; elle ne peut pas être générale et s'appliquer à des domaines entiers de la politique. Elle doit être énoncée expressément dans les considérants de la mesure envisagée, afin de permettre aux autres institutions, aux Etats membres et, le cas échéant, aux tribunaux de la vérifier. Une "fiche de subsidiarité", détaillant les considérations pertinentes - comme c'est déjà le cas, par exemple, de la fiche d'impact PME - serait également utile.

La justification doit être valable et résulter des objectifs mêmes des mesures concrètes envisagées. A cet égard, il est possible de distinguer plusieurs cas de figure :



- une action de la Communauté se justifiera sans doute le mieux lorsqu'il s'agira de la réalisation du marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, de la cohésion ou de mesures destinées à éviter des distorsions de concurrence graves. Toutefois, le fonctionnement du marché intérieur ne suppose pas partout une harmonisation totale;
  
- une action au niveau communautaire se justifiera assez souvent dans les domaines de l'environnement, des transports, de la recherche ainsi que de la législation du travail et de la législation sociale. Toutefois :
  - . certaines normes de protection de l'environnement peuvent parfaitement différer d'un Etat membre à l'autre;
  - . nombre de mesures seraient sans doute utiles et souhaitables pour accroître la sécurité du trafic, mais elles peuvent aussi bien être prises par les Etats membres eux-mêmes;
  - . la promotion de la recherche par la Communauté peut avoir des effets de synergie que des efforts purement nationaux ne pourraient pas atteindre, mais la mobilisation de ressources budgétaires de la Communauté ne doit pas servir d'alibi à des économies budgétaires nationales;

- . l'adoption de prescriptions minimales dans le domaine des lois sociales et de la législation du travail implique qu'il ne serait pas tolérable qu'un Etat membre, fût-il le seul, reste en-deçà de ce seuil;
- la Communauté devrait se montrer particulièrement réservée dans les domaines qui relèvent traditionnellement des Etats membres ou de leurs collectivités territoriales ou dans ceux où il existe traditionnellement d'importantes divergences de conception en ce qui concerne la réglementation "correcte". Il s'agit notamment des domaines de l'éducation, de la culture, de la santé et de la protection du consommateur.

Il serait en tout cas trop simple de réserver à la Communauté le soin d'adopter des dispositions juridiques, en laissant aux Etats membres celui d'appliquer le droit communautaire et d'en contrôler le respect. Le contrôle de l'application du droit communautaire par la Communauté elle-même est toujours indispensable lorsqu'il y a lieu de prendre en considération les effets transfrontaliers d'un phénomène déterminé, comme, par exemple, dans le domaine du contrôle des aides et des conditions de concurrence.

**6. *Le principe de subsidiarité est un principe de droit relevant du contrôle judiciaire***

L'article 3 B doit être interprété dans le contexte des normes concrètes d'attribution de compétences. Il constitue une limitation des compétences communautaires considérées. Par conséquent, le respect du principe de subsidiarité relève du même contrôle judiciaire que l'interprétation et l'explication des normes attributives de compétences. C'est ce que le Conseil européen de Lisbonne a expressément confirmé.

**7. *Le principe de subsidiarité : un nouvel état d'esprit***

Le principe de subsidiarité exige de tous ceux qui agissent au nom de la Communauté un nouvel état d'esprit : la question essentielle n'est plus de savoir ce que la Communauté pourrait faire, mais ce qu'elle devrait absolument faire. Au stade d'intégration auquel nous sommes désormais arrivés, il ne peut plus être question pour la Communauté de s'occuper de tout ce qui pourrait contribuer à la conforter.

Le principe de subsidiarité comporte donc, en définitive, une obligation de se limiter à l'essentiel. Cette limitation devrait déjà s'exprimer dans les programmes annuels de travail et dans l'établissement des

avant-projets de budget. Cela signifie aussi que la Communauté devrait à l'avenir se soustraire davantage aux pressions exercées par certains groupements d'intérêts (par exemple, pour la protection des consommateurs ou de la nature).

**8. *Le principe de subsidiarité est un instrument de coopération; il ne constitue pas un frein à l'intégration***

Le principe de subsidiarité, norme structurelle de coopération entre les institutions communautaires et les Etats membres, doit tendre, comme toutes les autres dispositions du Traité, à la réalisation de l'objectif du traité sur l'Union européenne, clairement exprimé à l'article A :

"Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens."

Par conséquent, le principe de subsidiarité ne saurait être mis en oeuvre en vue de diluer l'intégration et de réduire l'acquis communautaire.

Il doit permettre une coopération efficace entre les différents niveaux de décision politiques au service de l'objectif commun. Ce qui du reste n'exclut pas l'amendement éventuel de certaines disposition à caractère bureaucratique qui font partie du corps du droit communautaire.