

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
LE CONSEIL

Bruxelles, le 17 novembre 1992 (18.11)
(OR.en)

10155/92

RESTREINT

PROJET DE RAPPORT

du : Comité des Représentants permanents

au : Conseil Affaires générales

Objet : Article 3 B et subsidiarité
- mise en oeuvre de la DECLARATION DE BIRMINGHAM

rer/CF/mf

1. INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 16 octobre 1992, le Conseil européen a eu un débat approfondi sur la manière de rendre la Communauté plus proche des citoyens : il a adopté la déclaration de Birmingham qui prévoit notamment que des décisions seront prises à ce sujet à Edimbourg.

Le Conseil Affaires générales a étudié l'application de l'article 3 B du traité CE et le principe de subsidiarité sur la base de la déclaration de Birmingham, de la communication présentée par la Commission conformément à l'engagement pris à Birmingham (doc. 9649/92) et sur la base des mémorandums présentés par la délégation allemande (8918/92), par les pays du Benelux (doc. 9213/92), par la délégation grecque (doc. 9245/92) et par la délégation espagnole (doc. SN 4600/92).

Il a également noté que le rapport Sutherland intitulé "Le marché intérieur après 1992 - répondre au défi" contient des observations importantes sur l'approche du principe de subsidiarité dans le domaine du marché unique.

Le Conseil a consacré l'essentiel de son débat aux deux principaux aspects retenus dans la déclaration de Birmingham :

- lignes directrices pour la mise en pratique de l'article 3 B ; et
- adaptation des procédures et pratiques du Conseil en fonction de ces lignes.

II. PRINCIPES FONDAMENTAUX

1. L'article 3 B du traité CE ⁽¹⁾ comporte trois éléments principaux :

- une limite absolue à l'action de la Communauté (premier alinéa) ;
- une règle (deuxième alinéa) imposant de répondre à la question "La Communauté doit-elle agir ?". Cela vaut pour les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté ;
- une règle (troisième alinéa) prescrivant de répondre à la question "Quelle doit être la nature ou l'intensité de l'action de la Communauté ?". Cela vaut pour toute action, qu'elle relève ou non de la compétence exclusive de la Communauté.

(1) L'article 3 B inséré dans le traité CE par le traité sur l'Union européenne est libellé comme suit :

"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."

2. Les trois alinéas couvrent trois concepts juridiques distincts, pour lesquels il existe des précédents dans les traités instituant les Communautés ou dans la jurisprudence de la Cour de justice :

i) Le principe selon lequel la Communauté ne peut agir que si la compétence lui en a été conférée - la compétence nationale est donc la règle et la compétence communautaire l'exception - a toujours été un élément fondamental du système de la Communauté (principe de l'attribution de compétences).

ii) Le principe selon lequel la Communauté ne doit agir que lorsqu'un objectif peut être mieux réalisé au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres est présent, sous une forme embryonnaire ou implicite, dans le traité CECA et dans le traité CEE ; l'Acte unique européen a énoncé explicitement ce principe dans le domaine de l'environnement (principe de subsidiarité au sens juridique strict).

iii) Le principe selon lequel les moyens employés par la Communauté doivent être proportionnels à l'objectif poursuivi est inscrit dans la jurisprudence constante de la Cour de justice, dont la portée a toutefois été limitée et qui n'a pas pu s'appuyer sur un principe général de droit inscrit dans le traité (principe de proportionnalité, ou intensité).

4. Le traité sur l'Union européenne donne à ces principes une signification nouvelle

- en définissant en termes explicites les trois concepts juridiques et en les énonçant à l'article 3 B comme des principes généraux du droit communautaire ;

- en faisant du principe de subsidiarité un principe fondamental de l'Union européenne ; (1)
- en reflétant l'idée de subsidiarité dans la rédaction de plusieurs articles du nouveau traité. (2)

5. La mise en oeuvre de l'article 3 B devrait respecter les principes fondamentaux suivants :

- Traduire le principe de subsidiarité et l'article 3 B dans les faits doit être une priorité pour toutes les institutions de la Communauté, sans préjudice de l'équilibre existant entre elles.

Un accord doit être dégagé à cet effet entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans le cadre du dialogue interinstitutionnel qui a lieu entre ces institutions.

- Le principe de subsidiarité ne concerne pas, et ne saurait remettre en question, les compétences conférées à la Communauté européenne par le traité, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice. Il donne une orientation sur la manière dont ces compétences doivent être exercées au niveau communautaire, y compris dans la mise en oeuvre de l'article 235. L'application de ce principe doit respecter les dispositions générales du traité de Maastricht, notamment lorsqu'il s'agit de "maintenir intégralement l'acquis communautaire", et ne pas affecter la primauté du droit communautaire.

(1) L'article A du traité de Maastricht indique que "les décisions [dans le cadre de l'Union] sont prises le plus près possible des citoyens."

L'article B de ce traité est libellé comme suit :

"Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité ... dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne."

En outre, l'article K.3 point 2 b) incorpore directement le principe de subsidiarité.

(2) Articles 118 A, 126, 127, 128, 129, 129 A, 129 B, 130 et 130 G du traité CE, article 2 de l'accord sur la politique sociale.

- La subsidiarité est un concept dynamique qui doit être appliqué à la lumière des objectifs énoncés dans le traité. Elle permet d'élargir l'action de la Communauté lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la restreindre ou d'y renoncer lorsqu'elle n'est plus justifiée.

- Lorsque l'application du critère de subsidiarité exclut une action de la Communauté, les Etats membres seront toujours tenus de conformer leur action aux règles générales énoncées à l'article 5 du traité, en prenant toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité et en s'abstenant de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité.

- Le principe de subsidiarité ne saurait être considéré comme ayant un effet direct ; néanmoins, l'interprétation de ce principe et le contrôle de son application par le législateur communautaire relèvent de la compétence de la Cour de justice, pour ce qui concerne le traité instituant la Communauté européenne.

- Le principe de subsidiarité ne s'applique que dans la mesure où le traité donne à l'institution concernée le choix d'agir ou non et/ou le choix quant à la nature et à l'étendue de l'action. Plus est spécifique la nature d'une exigence du traité, moins elle laissera de champ à l'application du principe de subsidiarité. Le traité impose un certain nombre d'obligations spécifiques aux institutions de la Communauté, par exemple en ce qui concerne la mise en oeuvre et l'exécution de la législation communautaire, la politique de concurrence et la protection des fonds communautaires. Ces obligations ne sont pas affectées par l'article 3 B : en particulier, le principe de subsidiarité ne saurait restreindre la nécessité de prévoir dans les actes communautaires des dispositions adéquates afin que la Commission et les Etats membres assurent l'exécution correcte de la législation communautaire et remplissent leurs obligations de sauvegarde vis-à-vis des dépenses de la Communauté.

- Lorsque la Communauté intervient dans un domaine de compétence mixte, le type de mesures à appliquer doit être déterminé cas par cas à la lumière des dispositions pertinentes du traité. Les nouveaux articles 126 à 129 du traité CE dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse, de la culture et de la santé publique excluent expressément toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Par conséquent, il sera également exclu de recourir à l'article 235 pour fonder des mesures d'harmonisation visant à la réalisation des objectifs spécifiques prévus aux articles 126 à 129. Cela ne signifie pas que la poursuite d'autres objectifs de la Communauté ne puisse pas produire d'effets dans ces domaines. Là où les articles 126 à 129 font référence à des "mesures d'encouragement", le Conseil considère que cette expression vise des actions destinées à fournir un encouragement ou un soutien, y compris lorsqu'il s'agit d'un soutien financier à des mesures prises sur le plan national ou en coopération en vue de réaliser les objectifs de ces articles.

III. LIGNES DIRECTRICES

Conformément à l'approche générale, exposée ci-dessus, les lignes directrices ci-après - propres à chaque alinéa de l'article 3 B - devraient être utilisées par les institutions de la Communauté au cours du processus de prise de décision, lorsqu'elles examinent si une proposition de mesure communautaire est conforme aux dispositions de l'article 3 B.

Premier alinéa (limite de l'action communautaire)

Le respect du critère défini dans cet alinéa est une condition préalable à toute action de la Communauté.

Pour appliquer correctement cet alinéa, les institutions devront avoir la certitude que l'action envisagée se situe dans les limites des compétences qui leur sont conférées par le traité et qu'elle vise à réaliser un ou plusieurs de ses objectifs. L'examen du projet de mesure devra déterminer l'objectif à réaliser, établir s'il peut être justifié en liaison avec un objectif du traité et identifier une base juridique permettant de l'adopter.

Deuxième alinéa (La Communauté doit-elle agir ?)

i) Cet alinéa ne s'applique pas aux questions relevant de la compétence exclusive de la Communauté.

Pour qu'une action de la Communauté se justifie, il doit être démontré que

- les objectifs en question ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par une action des Etats membres ; et que

- ces objectifs peuvent être mieux réalisés par une action de la Communauté.

- ii) Pour déterminer si les conditions mentionnées ci-dessus sont remplies, il convient de suivre les lignes directrices suivantes :
- la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par une action au niveau national ;
 - une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du traité (concernant, par exemple, la nécessité de corriger des distorsions de concurrence, d'éviter des restrictions déguisées aux échanges ou de renforcer la cohésion économique et sociale) ou lèserait sérieusement de toute autre manière les intérêts des Etats membres ;
 - une action au niveau communautaire permettrait de réaliser des économies d'échelle démontrables par rapport à une action au niveau des Etats membres.
- iii) La Communauté ne saurait intervenir pour harmoniser la législation ou les normes nationales lorsque cela n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs du traité.
- iv) Le souci d'adopter une position unique des Etats membres vis-à-vis des pays tiers ne justifie pas en lui-même une action interne de la Communauté dans le domaine concerné.
- v) La référence aux objectifs réalisés "par les Etats membres" inclut à la fois l'action des différents Etats membres et l'action menée en collaboration entre deux Etats membres ou plus.
- vi) Les motifs qui amènent à conclure qu'un objectif communautaire ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les Etats membres, mais peut être mieux réalisé par la Communauté, doivent être étayés par des indicateurs spécifiques d'ordre qualitatif ou, chaque fois que possible, quantitatif (y compris des indicateurs de l'échelle ou des effets de l'action envisagée).

Troisième alinéa (nature et étendue de l'action communautaire)

- i) Cet alinéa s'applique à toute action de la Communauté, qu'elle relève ou non de la compétence exclusive.
- ii) Toute charge, qu'elle soit financière ou administrative, incombant aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens, doit être réduite au minimum et proportionnelle à l'objectif réalisé.
- iii) Les mesures de la Communauté doivent laisser une marge de décision au plan national qui soit compatible avec la réalisation de l'objectif de la mesure et le respect des exigences du traité. Il ne faut pas que la législation communautaire vienne écarter des arrangements bien établis sur le plan national, à moins qu'il ne puisse être démontré que ceux-ci sont incompatibles avec l'objectif visé ou insuffisants pour le réaliser. L'organisation et le fonctionnement des systèmes juridiques des Etats membres doivent être respectés. Dans les cas appropriés, les mesures communautaires doivent offrir aux Etats membres un éventail d'actions entre lesquelles choisir, à condition que les objectifs de la mesure soient réalisés et que les actions concernées soient aptes à une exécution adéquate.
- iv) Lorsqu'il est nécessaire de fixer des règles et normes au niveau communautaire, il convient de veiller à arrêter des prescriptions minimales en laissant aux Etats membres la faculté de prendre des mesures renforcées au niveau national, non seulement dans les domaines où le traité le prévoit (118 A, 130 T) mais également dans d'autres domaines lorsque cela n'est pas contraire aux objectifs de la mesure envisagée ou du traité.

- v) La forme de l'action doit être aussi légère que le permettent la réalisation adéquate de l'objectif de la mesure et la nécessité d'une exécution efficace. La législation communautaire doit être réduite à l'essentiel. Les mesures non contraignantes, telles que les recommandations et les codes de conduite volontaires, doivent être privilégiées lorsqu'elles sont appropriées. Toutes choses égales par ailleurs, il convient de donner la préférence aux directives par rapport aux règlements, et aux directives cadres par rapport aux mesures plus détaillées.
- vi) Lorsque le traité le permet, l'action de la Communauté doit se limiter à encourager la coopération entre Etats membres, à coordonner les actions nationales ou à leur apporter un complément, un supplément ou un appui.
- vii) Lorsqu'une action est nécessaire face à des difficultés localisées n'affectant que certains Etats membres, cette action ne doit pas être étendue aux autres Etats membres ou mise en oeuvre au niveau communautaire à moins que cela ne soit nécessaire pour réaliser un objectif du traité.

IV. PROCEDURES ET PRATIQUES

Le traité sur l'Union européenne fait obligation à toutes les institutions de vérifier, lorsqu'elles examinent une mesure de la Communauté, si les dispositions de l'article 3 B sont observées.

a) Commission

La Commission a un rôle crucial à jouer dans la mise en oeuvre efficace de l'article 3 B, étant donné que le traité lui confère un droit d'initiative qui n'est pas remis en question par l'application dudit article.

Le point de départ sera la proposition de la Commission ⁽¹⁾ 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. 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 3 B.

Il est de la plus haute importance que la Commission veille systématiquement au respect des dispositions de l'article 3 B dans toutes ses activités ; elle a d'ailleurs pris des mesures dans ce sens. La Commission présentera chaque année un rapport sur l'application du traité dans ce domaine au Conseil européen et au Parlement, par l'intermédiaire du Conseil Affaires générales. Ce rapport sera très utile au débat sur le rapport annuel concernant les progrès réalisés par l'Union que le Conseil européen doit présenter au Parlement européen (cf article D du traité sur l'Union européenne).

(1) Le Conseil retient que la Commission pourrait, dans un certain nombre de cas, sonder les Etats membres sur l'aspect "subsidiarité" d'une proposition, dans le cadre des contacts réguliers qu'elle a avec les Etats membres sur l'objet d'une proposition, avant qu'elle ne décide de présenter une proposition formelle.

b) Conseil

La procédure ci-après sera appliquée par le Conseil à partir de l'entrée en vigueur du traité. Dans l'intervalle, elle sera appliquée provisoirement dans la pratique, dès maintenant et à titre intérimaire.

- L'examen de la conformité d'une mesure avec les dispositions de l'article 3 B doit être entrepris de manière régulière et doit devenir partie intégrante de l'examen global de toute proposition de la Commission. Dans le cadre de cet examen, le Conseil vérifie si la proposition de la Commission est totalement ou partiellement conforme aux dispositions de l'article 3 B (en prenant comme point de départ pour cet examen le considérant et l'exposé des motifs de la Commission) et si les modifications que le Conseil envisagerait d'apporter à la proposition sont conformes auxdites dispositions. Les règles de vote pertinentes 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 questions au regard de l'article 3 B soit inscrit à l'ordre du jour provisoire d'une session conformément à l'article 2 du règlement intérieur du Conseil. Si le débat qui s'ensuit montre que la majorité requise pour l'adoption de l'acte en question n'est pas réunie, cela peut conduire notamment à un amendement de la proposition de la Commission, à la poursuite de son examen par le Conseil en vue de la rendre conforme à l'article 3 B ou à une suspension provisoire de son examen. Il convient de veiller à ne pas entraver la prise de décision au sein du Conseil.

- L'examen et le débat sur la subsidiarité (article 3 B) auront lieu dans le cadre du Conseil compétent en la matière. Le Conseil Affaires générales aura compétence pour les questions générales relatives à l'application de l'article 3 B. A cet égard le Conseil général ajoutera au rapport annuel de la Commission (cf point 2 a) ci-dessus) toutes considérations appropriées sur l'application de cet article par le Conseil.

- Diverses mesures d'ordre pratique visant à assurer l'efficacité de l'examen au regard de l'article 3 B seront mises en oeuvre et notamment :
 - . les rapports des groupes de travail et du COREPER relatifs à une proposition donnée indiqueront, le cas échéant, la manière dont a été appliqué l'article 3 B ;

 - . dans tous les cas où les procédures visée à l'article 189 B et C sont mises en oeuvre, le Parlement européen sera pleinement informé de la position du Conseil concernant le respect de l'article 3 B, et ce dans l'exposé des motifs que le Conseil doit présenter conformément aux dispositions du traité. Le Conseil fournira également de telles informations au Parlement s'il rejette en partie ou en totalité une proposition de la Commission au motif qu'elle n'est pas conforme au principe de l'article 3 B.