

Avis 302/98 du Comité des régions sur le principe de subsidiarité (11 mars 1999)

Légende: Le Comité des régions, véritable gardien du principe de subsidiarité, souligne dans cet avis du 11 mars 1999, l'importance de l'existence et du respect de ce principe dans une Union européenne en cours d'élargissement.

Source: Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 14.07.1999, n° C 198. [s.l.]. ISSN 0378-7052.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/avis_302_98_du_comite_des_regions_sur_le_principe_de_subsidiarite_11_mars_1999-fr-d2fd8917-5f22-4cb3-801a-5ffba4539fff.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Avis du Comité des régions sur «Le principe de la subsidiarité “Vers une véritable culture de la subsidiarité! Un appel du Comité des régions”» (11 mars 1999)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les conclusions du Sommet européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, qui recommandent la présentation en temps utile des futurs rapports de la Commission intitulés «Mieux légiférer», de manière à permettre des délibérations approfondies, notamment au sein du Comité des régions;

vu la résolution du Parlement européen du 22 octobre 1998 sur la réunion des chefs d'État et de gouvernement d'octobre 1998, selon laquelle le Parlement européen s'engage à un dialogue politique et une coopération approfondie avec les instances régionales intéressées, en fonction de la situation constitutionnelle propre à chaque État membre, pour traiter de la mise en oeuvre du principe de subsidiarité;

vu la décision de son Bureau du 15 juillet 1998, conformément à l'article 198 C, paragraphe 4 du Traité instituant la Communauté européenne, de rendre un avis sur ce sujet et de charger la commission des affaires institutionnelles de l'élaboration de cet avis;

vu ses prises de position antérieures sur le principe de subsidiarité, notamment la résolution du 20 novembre 1997 (CdR 305/97 fin) (1);

vu le projet d'avis adopté par la commission des affaires institutionnelles le 1er février 1999 (CdR 302/98 rév.2) (rapporteurs: MM. Delebarre et Stoiber);

considérant que l'application généralisée du principe de subsidiarité dans une UE en cours d'élargissement est appelée à prendre plus d'importance encore que prévu par le Traité d'Amsterdam;

a adopté lors de sa 28e session plénière des 10 et 11 mars 1999 (séance du 11 mars) l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Subsidiarité et proximité du citoyen: la clé pour l'Europe de l'avenir

1.1.1. L'Europe a connu des réussites majeures d'ordre intellectuel, culturel et économique en s'appuyant sur l'expérience acquise au cours des siècles passés. L'essence de l'Europe réside cependant dans sa diversité même, qui trouve son expression dans ses villes et ses communes, ses régions, ses nations et ses États. Tout en oeuvrant dans une étroite conjonction, l'Union européenne doit prendre acte et tirer parti de la diversité des cultures et des traditions, de manière à pouvoir trouver des solutions novatrices dans un monde en mutation rapide. Il est possible d'y parvenir en définissant clairement le principe de subsidiarité, qui concerne les collectivités territoriales. Cela créera en Europe un dynamisme qui aidera celle-ci à s'armer pour relever les défis du siècle prochain et à affronter les rigueurs de la concurrence mondiale.

C'est de cette pluralité qu'a surgi la dynamique qui a fait la richesse culturelle mais aussi économique de l'Europe. L'intérêt du continent exige que cet élan reste fécond et ne soit pas bridé plus qu'il n'est nécessaire. Dans la compétition mondiale que se livrent les cultures, l'Europe ne pourra exister que si ses régions gardent leurs spécificités et leurs identités culturelles. Il faut préserver la distinction des cultures et il faut promouvoir la compréhension entre elles afin de faire en sorte que toutes les cultures puissent s'exprimer librement.

1.1.2. Il est de plus en plus reconnu que la concurrence entre différents niveaux d'administration ne donne pas une administration efficace. Il faut que ces différents niveaux d'administration coopèrent étroitement les uns avec les autres afin de faire en sorte que des décisions efficaces soient prises à chaque niveau en vue de garantir l'adoption d'une démarche coordonnée pour la solution des problèmes qui se posent actuellement. Il y a lieu de lier étroitement la subsidiarité à des notions telles que la démocratie à niveaux multiples. La diversité suscite une fructueuse émulation.

1.1.3. Il ne fait aucun doute que l'oeuvre d'intégration européenne est la réussite majeure des nations et des peuples d'Europe à la fin du XXe siècle. Au seuil du XXIe siècle, l'UE a encore d'importantes tâches devant elle, qui ont une dimension historique: l'élargissement de l'Union, la mise en place de l'Union politique, sociale, économique et monétaire, l'affirmation de sa position en tant qu'acteur à l'échelle mondiale et le renforcement de la croissance économique européenne, indispensable à la création d'emplois.

Les structures mises en place il y a de cela quarante ans pour gouverner l'Union ne sont plus adaptées à la dimension et aux tâches de l'Union dans sa configuration actuelle. Il est nécessaire de procéder à une évaluation de son fonctionnement et à une réforme institutionnelle. Dans un cadre institutionnel, les autorités démocratiques aux différents niveaux, local, régional, national et européen, doivent répondre à ce monde en rapide mutation. Le changement technologique, la révolution dans le domaine de l'information et des communications, la mondialisation et l'intégration des marchés ainsi que l'introduction d'une monnaie unique en Europe sont tous des éléments d'un monde de plus en plus interdépendant. Cela signifie qu'un nombre croissant de questions et de problèmes dépassent les frontières nationales, et bon nombre d'entre eux ne peuvent pas être résolus uniquement en laissant agir le marché. Un large éventail de matières ont une dimension européenne, entre autres l'emploi, l'innovation, l'environnement et la santé publique; d'autres doivent faire l'objet d'une action plus efficace de l'Union européenne sur la scène internationale. Le principe de subsidiarité, interprété comme un principe de proximité, selon lequel les décisions sont prises au niveau d'efficacité le plus proche des citoyens, tout en garantissant la possibilité d'assumer de façon optimale les différentes fonctions, est un principe politique directeur de ce processus de réforme.

1.1.4. Le Comité des régions, la plus récente des institutions communautaires, s'est toujours engagé, depuis sa création en 1994, pour une Europe dans laquelle les citoyens, les communes, les régions et les Etats membres joueraient un rôle moteur. Le Comité des régions salue l'initiative du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998, consistant à «rapprocher l'Union européenne des citoyens». En tant que gardien du principe de subsidiarité, il s'engage fermement en faveur d'institutions européennes fortes, mais en même temps rigoureuses et efficaces, qui se concentreraient sur les tâches ne pouvant être assumées par d'autres niveaux administratifs directement responsables devant les citoyens. Le principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du TCE s'applique uniquement aux relations entre la Communauté et les États membres, et non aux relations entre les collectivités infra-étatiques et les États membres. Ces relations sont réglées par le système constitutionnel des États membres. L'article B du TUE fait référence à cette conception restreinte lorsqu'il indique que les objectifs de l'UE sont atteints dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du TCE.

Mais le TUE souligne également, dès l'article A, la nécessité de prendre les décisions le plus près possible des citoyens. Il consacre ainsi un principe de proximité. Ce principe a vocation à s'appliquer aux relations européennes au niveau de l'UE, nationales et infra-étatiques. Il constitue un principe de base affirmé avant même le principe de subsidiarité et dont celui-ci peut apparaître comme une composante.

Par conséquent, le principe de subsidiarité, tel qu'il est envisagé expressément par les Traités, ne peut occulter la nécessité pour les États de garantir aux autorités locales et régionales la faculté d'intervenir afin que, conformément au principe de proximité, les décisions soient prises le plus près possible des citoyens.

Le principe de subsidiarité, au sens de principe de proximité, selon lequel les décisions sont prises au niveau institutionnel et opérationnel le plus proche possible du citoyen, et qui oblige l'Union, les États membres et tous les niveaux institutionnels à poursuivre directement les objectifs qui leur sont assignés par leur législation respective, uniquement lorsque la réalisation de ces objectifs ne peut être assurée de manière appropriée par l'autonomie du secteur privé, même par l'intermédiaire d'associations, constitue un principe politique directeur dans le cadre de ce processus de réforme.

1.1.5. Le principe de subsidiarité est un principe dynamique, qui peut aboutir dans un domaine à «plus», dans un autre à «moins d'Europe». Il a été introduit en 1992 par le Traité de Maastricht. Selon ce principe, les décisions doivent être prises au plus près du citoyen, donc en principe au niveau administratif le plus proche directement responsable devant les citoyens, en ne recourant à un niveau supérieur que dans les cas

où c'est indispensable. Le choix du niveau administratif le plus approprié à un cas précis devrait être dicté uniquement par l'intérêt général et les besoins des citoyens sans porter atteinte à la cohésion économique et sociale. Cela signifie en fait que la Communauté n'est autorisée à intervenir que si l'action proposée ne peut être menée assez efficacement par les États membres, et pourrait donc être menée plus efficacement par la Communauté. L'application de ce principe doit faire l'objet d'un contrôle régulier et le cas échéant être améliorée. Cela entraîne également que les États doivent laisser aux niveaux qui leur sont inférieurs les décisions qu'ils sont mieux à même de prendre.

1.1.6. Plus que jamais, le Comité des régions en est intimement convaincu, le strict respect du principe de subsidiarité ainsi que la construction et l'affirmation d'une citoyenneté européenne élargie sont essentiels:

- la diversité des cultures qui fait la richesse de l'Europe comprend de nombreuses identités régionales et nationales. Plusieurs facteurs dans notre monde actuel menacent de porter atteinte à ces identités.

Simultanément, ces cultures et identités sont sans cesse modifiées par des schémas de migration et d'établissement. Toutes les autorités démocratiques ont la responsabilité de s'assurer que les valeurs d'humanisme et de tolérance continuent à marquer de leur empreinte les relations de l'Europe avec ses propres citoyens et diverses communautés et nationalités;

- d'autre part, l'ampleur des défis auxquels l'Union européenne devra faire face à l'avenir est telle qu'il est nécessaire qu'elle fixe clairement les priorités et qu'elle se limite aux tâches essentiellement supranationales.

1.1.7. La solidarité européenne représente dans ce processus global une valeur fondamentale du modèle social européen, complémentaire du principe de subsidiarité. L'apport d'une aide solidaire aux plus démunis et aux personnes défavorisées est la condition nécessaire à la construction d'une Europe fondée sur le principe de subsidiarité, afin que la subsidiarité n'ait pas pour effet de défavoriser les plus démunis, mais d'assurer une participation égale de tous au processus d'intégration.

1.1.8. Dans ce contexte, l'Union européenne doit donc se concentrer sur les problèmes qui ne peuvent être résolus qu'en commun, ce pour quoi les citoyens attendent d'elle des solutions. Plus l'UE comprend d'États membres, et plus le principe de subsidiarité prend d'importance. On doit définir clairement les priorités pour avancer vers l'intégration dans un grand nombre de domaines. C'est dans ce sens que le Comité des régions se prononce pour une «Europe stratégique».

1.1.9. Cette stratégie nécessite absolument une UE dotée d'une capacité d'action plus effective sur le plan international.

1.2. Les apports du principe de subsidiarité

La référence au principe de subsidiarité a apporté de sensibles améliorations au fonctionnement des institutions européennes.

1.2.1. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, le 1er novembre 1993, le principe de subsidiarité a pris force dans la réalité politique de l'Union européenne et s'est imposé comme norme de base efficace pour orienter l'action de l'Union.

1.2.2. Depuis lors, il est évident que les institutions européennes ont fait un effort considérable pour respecter ce principe, en particulier dans l'exercice de leurs pouvoirs législatif et réglementaire: la Commission européenne a non seulement retiré un grand nombre de ses propositions législatives, mais elle a aussi réduit sensiblement le nombre de propositions nouvelles. À cela s'ajoute le fait que la Commission propose de plus en plus de législations cadres.

1.2.3. Il est également à noter qu'avant de proposer des actes législatifs ou réglementaires, la Commission prépare le terrain et ouvre le débat par des Livres verts, des plans d'actions et des communications qui permettent notamment que le respect du principe de la subsidiarité puisse faire en amont des décisions l'objet d'une discussion approfondie.

1.2.4. Le nouvel article 5 du TCE peut dès à présent donner lieu à des effets juridiques propres. À cet égard, il importe de faire la distinction entre l'application du principe de subsidiarité au niveau du contenu et au niveau de la procédure. En ce qui concerne les critères concrets, le principe de subsidiarité comprend d'une part, au niveau de la procédure, l'obligation d'apprécier et de motiver la nécessité d'une action de l'UE, et d'autre part, au niveau du contenu, le désir que les décisions soient prises au niveau le plus proche possible des citoyens de l'Union.

1.2.5. Le protocole annexé au Traité d'Amsterdam définit plus précisément ce principe de subsidiarité, en particulier eu égard aux deux conditions préliminaires d'une action de la part de l'UE: les activités des niveaux les plus proches du citoyen ne conduisent pas encore à des résultats satisfaisants et l'Union européenne doit être mieux placée pour apporter des solutions à ces problèmes.

1.2.6. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité stipule les conditions suivant lesquelles la Communauté peut agir:

- la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des États membres;
- une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences du Traité, ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des États membres;
- une action menée au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des États membres.

Le protocole sur l'application du principe de subsidiarité précise également que, dans la manière dont elles sont conçues, les dispositions doivent réserver le champ le plus large possible pour des décisions nationales et régionales.

1.3. Contribution du Comité des régions à l'application du principe de subsidiarité

1.3.1. Depuis sa naissance, le Comité des régions a fait de la défense de l'application du principe de subsidiarité l'un de ses objectifs prioritaires. En effet, il ne s'agit pas de la première contribution du Comité au débat sur l'application du principe de subsidiarité dans l'Union européenne, puisqu'il a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question au cours du processus de préparation et d'adoption du nouveau Traité d'Amsterdam. En ce sens, le Comité des régions s'inscrit en droite ligne de ses déclarations antérieures, notamment de son avis complémentaire d'avril 1995 (2) et de sa résolution du 20 novembre 1997 (3). Dans ces différents avis, le Comité des régions propose d'instituer un système qui lui permettrait de porter devant la Cour de justice de l'Union européenne les cas de violations du principe de subsidiarité qui concernent les compétences des collectivités locales et régionales. Il souligne en outre la nécessité d'insérer une référence directe aux régions et aux collectivités locales à l'article 5 du TCE.

1.3.2. Il salue le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam. Il souligne l'importance de la Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Autriche selon laquelle «l'action de la Communauté européenne, conformément au principe de subsidiarité, concerne non seulement les États membres mais aussi leurs entités dans la mesure où celles-ci disposent d'un pouvoir législatif qui leur est conféré par le droit constitutionnel national». Il estime en outre que cette déclaration, dans son esprit, doit pouvoir s'appliquer de manière analogue aux pouvoirs régionaux et locaux des États membres non fédéraux, compte tenu de l'organisation administrative interne de ces États, et il insiste auprès de tous les États membres, à commencer par ceux qui comptent des entités territoriales disposant d'un pouvoir législatif propre reconnu par la constitution, pour qu'ils adhèrent à cette Déclaration.

2. Pour une culture accrue de la subsidiarité et une délimitation plus claire des domaines de compétence

2.1. Subsidiarité, diversité et solidarité

2.1.1. Les efforts déployés en faveur de la subsidiarité et d'une Europe proche des citoyens servent la cause du renforcement de l'intégration européenne. L'Europe a beaucoup à gagner de la diversité et de la concurrence, tout en préservant sa cohésion économique et sociale. Aujourd'hui, il importe de passer les tâches reprises par l'UE au crible d'une évaluation concrète et, le cas échéant, de les améliorer de manière à affronter les défis de demain.

2.1.2. Aucun niveau de gouvernement ne devrait vouloir régenter l'existence des citoyens européens dans tous les domaines, et cela vaut aussi pour l'échelon communautaire. La dimension transnationale est présente aujourd'hui dans de nombreux domaines de compétences. Mais il n'en découle pas forcément qu'une harmonisation approfondie des différentes politiques sectorielles soit indispensable. Il est donc nécessaire d'instaurer une harmonisation raisonnable des différentes politiques sectorielles, qui respecte la cohésion économique et sociale du territoire européen. Mais l'harmonisation n'est pas toujours la seule solution possible. En outre, de nombreux problèmes peuvent être résolus sans l'intervention des gouvernements, par exemple par le biais d'accords entre les parties intéressées, et à travers les organisations représentant la société civile (comme les partenaires sociaux) au niveau européen. Cette approche a largement fait ses preuves.

Le Comité des régions reconnaît que la législation mise en oeuvre dans les États membres sur la base de directives communautaires a été très bénéfique pour les citoyens européens. Avant que la Communauté n'intervienne, il existait entre les États membres de grandes disparités qui faussaient la concurrence. Quoique la législation qui vise à établir un niveau élevé de protection pour les citoyens impose parfois un coût à l'économie, les bénéfices qui en découlent en termes de qualité de vie sont de loin supérieurs à ce coût.

La Communauté est désormais la seule à pouvoir relever certains des défis qui préoccupent les citoyens. Le but premier des négociations relatives au Traité d'Amsterdam était de prendre en considération les points de vue des citoyens. Le résultat de ce processus a été un Traité centré sur les citoyens, qui permet à l'UE d'aborder les problèmes de l'emploi, de la non-discrimination, des droits des citoyens, de la protection des consommateurs et de la lutte contre la criminalité internationale et le trafic de drogue.

2.1.3. Le Conseil, la Commission, le Parlement et les États membres sont appelés à s'engager résolument en faveur de la réorientation de la politique européenne, d'une Europe subsidiaire et proche du citoyen, et d'une véritable culture de la subsidiarité.

Pour être efficace, l'Union européenne doit traiter exclusivement les questions véritablement européennes.

La législation existante sur les questions qui seraient manifestement mieux traitées à un niveau de pouvoir plus proche des citoyens doit être modifiée.

2.1.4. Il n'est nullement question d'une renationalisation, qui serait synonyme de renoncement à l'idée européenne. Mais une véritable réforme passe inévitablement par une nouvelle définition des compétences entre l'Union européenne, le niveau national et le niveau régional. Le rapprochement avec le citoyen pourra être réalisé en attribuant la responsabilité des mesures au niveau de gouvernement où elles peuvent être mises en oeuvre de la manière la plus efficace qui soit. Le changement est le processus naturel par lequel les institutions évoluent et se préparent pour les défis à venir. L'UE doit être démocratique, ouverte et transparente.

2.1.5. Deux passages de la lettre du Chancelier Kohl et du Président Chirac du 5 juin 1998 ont, tout récemment, indiqué les objectifs que pourrait s'assigner une telle démarche:

- «Tous nos efforts doivent plutôt viser à créer une Union européenne forte et capable d'agir, tout en préservant la diversité des traditions politiques, culturelles et régionales».
- «Il est donc très important de garder à l'esprit les particularités locales, régionales ou nationales lors des prises de décision».

2.2. Les prolongements du principe de subsidiarité

2.2.1. Le principe de subsidiarité régulateur

2.2.1.1. Le principe de subsidiarité doit jouer son rôle de régulateur des relations entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités territoriales. Il doit s'appliquer en respectant l'organisation interne des compétences respectives des États.

L'application du principe de subsidiarité passe par un processus de codécision, qui définit au cas par cas le niveau de compétence, entre l'Union européenne, les États membres, les régions et les collectivités locales. Ce principe ne doit ni être un alibi d'inaction à tous les niveaux de gouvernement ni finir par détruire la capacité d'agir de l'Union européenne.

2.2.1.2. Aujourd'hui, il importe de réaliser une évaluation raisonnable des tâches reprises par l'Union, de manière à rassembler les forces qui permettront d'affronter les défis de demain:

A. Il s'est avéré que, dans une démarche de subsidiarité, l'Union a réduit ses activités législatives surtout en matière de politique sociale et de politique de protection de l'environnement. Dans ces secteurs, les nouvelles initiatives de la Commission se font de plus en plus rares, malgré l'urgence de certains problèmes et malgré leur caractère transfrontalier ou transnational.

B. Les propositions de la Commission européenne, en ce qui concerne le respect du principe de la subsidiarité, font l'objet d'un examen interne complexe et d'un contrôle politique par les autres institutions. Un contrôle doit être exercé par toutes les instances (notamment les divers Conseils spécialisés et le Conseil «Affaires générales») sur la manière dont le principe de subsidiarité est respecté dans les décisions du Conseil. Il s'agit d'une tâche qui incombe bien sûr en particulier au Comité des régions.

2.2.1.3. Il convient, cependant, de se remémorer l'objectif politique principal du principe de la subsidiarité: prendre les décisions au niveau le plus proche possible du citoyen afin que celui-ci soit en mesure d'être acteur de la construction européenne en ayant accès à toutes les informations lui permettant d'y parvenir. Le projet européen ne bénéficiera du soutien de la population que si les résultats sont bons et s'ils sont visibles. Au niveau des régions, des collectivités territoriales, des lieux sont à créer, des initiatives sont à prendre, coordonnées et impulsées par le CdR en partenariat avec le Parlement européen pour nourrir véritablement - par une démarche citoyenne - les réflexions sur les finalités de l'Union européenne.

2.2.1.4. Les régions et les villes, de par leurs propres expériences sur le terrain, sont pleinement conscientes de l'importance cruciale qu'ont la transposition du droit européen en droit interne et l'application de ce droit interne pour l'image que se font leurs citoyens de l'Europe. Dans beaucoup d'États membres, les régions et les villes ont un rôle à jouer quand il s'agit d'appliquer le droit européen transposé à l'égard du citoyen.

2.2.2. Le principe de subsidiarité rénovateur

2.2.2.1. Le principe de subsidiarité doit aussi jouer son rôle de rénovateur des relations entre les États membres et les régions ou collectivités locales quand il s'agit de mettre en oeuvre les politiques européennes.

Si les objectifs principaux du développement futur de l'Union européenne sont le renforcement de la capacité communautaire d'agir, de l'attention portée par la population à la Communauté et de la proximité du citoyen, il est de l'intérêt de l'Union européenne de centrer davantage ses préoccupations en direction des domaines pour lesquels la participation des niveaux les plus proches du citoyen et directement responsables devant eux n'est pas suffisante.

2.2.2.2. La mise en oeuvre de sa politique exige de l'Union européenne qu'elle accorde aux niveaux proches du citoyen les marges de manœuvre et d'adaptation les plus grandes possibles. Dans le même temps, l'Union

européenne doit pouvoir agir de manière efficace dans les domaines où l'activité qui lui incombe est très importante pour tous. Les États membres doivent se comporter loyalement envers la Communauté et de surcroît appliquer et mettre en oeuvre le droit communautaire de manière correcte et transparente, dans le respect du principe de subsidiarité.

2.2.2.3. Les réformes institutionnelles ne sont pas des buts en elles mêmes. Elles doivent servir au contraire à réaliser le plus efficacement possible des objectifs politiques dont l'importance est reconnue et démocratiquement approuvée. Du point de vue du soutien de l'opinion et de la proximité du citoyen, buts politiques et réglementations institutionnelles sont donc fortement liés, mais la prééminence revient nécessairement aux objectifs politiques.

2.3. La subsidiarité et la proximité du citoyen en pratique

Le Comité des régions reconnaît les progrès accomplis depuis l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité CE, à travers le traité de Maastricht. Il renvoie dans ce sens au Mémorandum de la Commission européenne «Légiférer moins pour agir mieux: les faits», du 27 mai 1998 (4). Ce document explique que la Commission a retiré un grand nombre de ses initiatives et que le nombre de propositions législatives a diminué. Le principe de subsidiarité est un principe général qui concerne la politique de l'UE en général et doit être respecté de manière générale par tout le monde. Il s'adresse aussi bien à la Commission qu'aux autres institutions communautaires et aux États membres qui invitent régulièrement la Commission à présenter de nouvelles propositions.

3. Conclusions

3.1. Comment se présente la nouvelle culture de la subsidiarité?

3.1.1. Le Comité des régions demande à toutes les institutions communautaires de faire une application rigoureuse du principe de subsidiarité, conformément au nouvel article 5 du traité CE et au protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam. Toute initiative de l'UE doit être précédée sur une base approfondie, sans complaisance et coordonnée de la part des différents niveaux institutionnels, d'un examen de la nécessité d'agir à l'échelon européen. Cette étape ne peut se réduire à une vérification de pure forme, à une routine expédiée à la va-vite.

3.1.2. L'intégration européenne nécessite aussi bien l'harmonisation que la préservation de la diversité actuelle. La diversité est une caractéristique de l'identité européenne. Convenablement appliqué, le principe de subsidiarité protège cette diversité.

La valeur ajoutée d'une politique européenne doit reposer dans une égale mesure tant sur le principe de l'harmonisation et de la cohésion économique et sociale que sur celui de la concurrence et de la diversité.

En la matière, il convient de ne pas réduire le champ de vision aux aspects purement économiques des dossiers. Il faut au contraire que dans leur examen, leurs dimensions sociétale, sociale et culturelle bénéficient de la même attention.

3.1.3. Les décisions européennes doivent être conçues de telle manière qu'elles réservent le champ le plus large possible pour des décisions nationales, régionales et locales. Cela n'exclut pas d'assurer un suivi scrupuleux de la mise en oeuvre des actes afin de garantir une application intégrale et une traduction exacte, et ce de manière à éviter des distorsions. L'ampleur de la réglementation ne peut excéder la mesure du strict nécessaire et les ressources administratives requises pour assurer sa mise en oeuvre seront aussi modestes que faire se peut. Il convient que la Communauté se donne pour objectif de légiférer par voie de directives chaque fois que cela est possible, afin de faciliter le processus de mise en oeuvre dans les États membres. Toutefois, le Comité des régions reconnaît qu'il est nécessaire, dans certains cas, de procéder par voie de règlements lorsqu'il est essentiel d'adopter un acte normatif détaillé en vue d'éviter toute erreur d'interprétation. Il serait utile de préciser les cas qui nécessitent que l'on procède par voie de règlement, tels que les questions de santé ou de sécurité, etc.

3.1.4. Les États membres et les collectivités locales et régionales devraient continuer à être responsables de l'exécution du droit communautaire, car si l'on veut que les dispositions européennes soient appliquées d'une manière proche du citoyen, il faut qu'elles le soient de manière décentralisée.

3.1.5. Il conviendrait de passer en revue les centaines de situations qui, à l'heure actuelle, donnent droit à des aides communautaires. Leur masse est telle qu'elle érode fortement la part de liberté dont les régions et municipalités les ayant sollicitées jouissent pour définir une politique. L'aide de l'UE doit contribuer à renforcer la part de liberté dont les régions et municipalités ayant sollicité une telle aide jouissent pour définir une politique. Il est nécessaire que l'UE recentre ses actions de soutien sur un des objectifs vraiment primordiaux, simplifie les procédures administratives et renonce à donner des instructions trop minutieuses.

À l'avenir, la politique structurelle de l'UE doit rester un élément essentiel de la solidarité européenne et celle-ci devrait plutôt prendre la forme de forfaits alloués à des objectifs fixés par l'UE.

Le Comité des régions a demandé dans de nombreux avis que la politique structurelle européenne conserve la place qui lui est assignée par le Traité. Dans le respect de l'orientation des programmes prévus en la matière, et conformément au principe de subsidiarité, le Comité des régions a en outre fait de nombreuses propositions, visant à la fois à améliorer l'efficacité de cette politique et à en simplifier les procédures, propositions toujours valables. Pour mettre en place une solidarité efficace, il n'est guère judicieux d'opter pour une succession ininterrompue de programmes isolés, qui nécessitent une gestion centralisée. Dans une large mesure, la mise en oeuvre de ces programmes devrait être laissée à la responsabilité propre des organes nationaux et régionaux investis d'une légitimité démocratique. Il y aurait lieu d'établir un contrôle efficace afin de garantir le succès des objectifs poursuivis.

3.2. Le principe de subsidiarité comme «principe de régulation»

3.2.1. À partir du moment où une intervention communautaire touche un domaine de compétence partagée, entre l'Union européenne et les États membres, le principe de subsidiarité doit être appliqué afin de protéger, d'une part, les compétences nationales, régionales et locales ou d'impliquer, d'autre part, une démonstration du bien-fondé de l'intervention communautaire.

3.2.2. Pour la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, il est bon de distinguer deux dimensions explicitées par l'article 5 du Traité CE:

- la nécessité de l'intervention (alinéa 2);
- l'intensité des modalités de l'intervention (alinéa 3).

Cet article soustrait au contrôle de la subsidiarité les compétences exclusivement communautaires. Les compétences exclusivement communautaires doivent être définies de manière limitée et précise, dans le respect du principe de subsidiarité, qui doit représenter un point de référence souple pour les compétences partagées.

3.2.3. Il ne devrait y avoir d'intervention au niveau européen que lorsqu'à l'évidence, une telle intervention apporte une valeur ajoutée et dans les cas où les États membres, en agissant indépendamment, ne pourraient pas obtenir les mêmes résultats, au sens des définitions du Traité, du protocole sur la subsidiarité et du principe énoncé dans le présent avis. Les États membres réunis au sein du Conseil doivent considérer que la mesure est nécessaire pour atteindre l'un des objectifs communautaires.

3.2.4. L'appréciation de la nécessité d'une intervention exclusive, autorisée ou partagée, de la Communauté et/ou des États membres a largement nourri les débats des années 1992 à 1997 et montré la difficulté d'une délimitation figée des compétences de chacun.

3.2.5. Comme régulateur d'intensité, le principe de subsidiarité est renforcé par le principe de

proportionnalité, désormais inscrit lui-aussi dans le Protocole annexe du Traité d'Amsterdam.

3.2.6. Un suivi régulier de l'application du principe de subsidiarité devient indispensable pour approfondir les interprétations successives de la Cour de justice qui ont prolongé la position du Conseil européen d'Edimbourg en 1992, et pour instaurer un contrôle démocratique renforcé et une transparence accrue des actes législatifs.

3.3. Délimiter clairement les compétences

3.3.1. En dépit de tous les progrès réalisés et de tous les efforts qui se poursuivent pour donner corps au principe de subsidiarité, il est de plus en plus évident qu'il ne constitue pas, du point de vue de l'exercice des compétences, un garde-fou suffisant pour garantir que la législation européenne s'en tienne à l'indispensable et éviter tout dépassement de compétences. Il est donc nécessaire d'engager un débat intensif et de procéder à une surveillance active, notamment de la part du CdR, en vérifiant régulièrement que les dispositions adoptées reposent bien sur le principe de subsidiarité, par exemple, à travers la publication d'un rapport annuel sur la subsidiarité.

3.3.2. En ce qui concerne la répartition proprement dite des compétences, les articles de fond du Traité doivent fixer des critères afin que la nécessité d'intervention de l'UE puisse être évaluée, et afin que les concepts non juridiques tels que «mieux» et «insuffisant» utilisés pour définir le principe général de subsidiarité visé à l'article 5 du TCE (version consolidée) puissent également recevoir une définition plus précise. L'actuelle délimitation des compétences est également imprécise en raison du fait que le Traité CE ne fixe que des objectifs très généraux, sans que la portée des mesures soit établie de manière exacte.

3.3.3. Il est nécessaire, en particulier, de parvenir à faire le partage entre les questions se rapportant au marché intérieur (article 100 A TCE) et celles qui doivent être attribuées à d'autres champs d'action, tels que la culture et l'audiovisuel, l'aménagement du territoire, la santé, etc. En effet, les différents problèmes économiques ne se posent pas indépendamment de toutes les autres politiques et, eu égard à cette réalité, il convient d'adopter une démarche globale. La jurisprudence qui existe à ce jour en matière de politique de concurrence illustre le fait que la culture, par exemple, peut légitimement justifier que l'on restreigne la liberté de circulation des marchandises. De même, la protection des minorités locales demande des mesures particulières et spécifiques, qui ne peuvent pas être évaluées en fonction de critères relatifs au marché interne et en aucun cas selon des principes strictement économiques. On pourrait concevoir qu'en l'occurrence, les matières soient distribuées selon leur aspect prédominant, économique dans un cas ou relevant d'autres politiques dans l'autre.

3.3.4. Considérant le degré d'intégration atteint par l'Europe et à l'occasion d'une nouvelle délimitation globale des compétences, il est possible d'imaginer une procédure simplifiée de modification des Traités. Le CdR doit ouvrir, en son sein, un véritable débat quant aux modalités de répartition des compétences entre l'UE, les États membres et leurs entités infranationales pour proposer une clé de répartition.

3.3.5. La liste des objectifs et missions de l'article 3 TCE doit être concrétisée et adaptée aux dispositions existantes en matière d'attribution des compétences.

3.4. Garantir les prérogatives régionales et l'autonomie locale

3.4.1. Il devient évident que la structure interne des États membres change également rapidement. On constate une forte tendance à la décentralisation et, dans certains États membres, les régions ont acquis un grand degré d'autonomie.

L'Union n'est plus simplement une Union de 15 capitales. C'est également un réseau de régions et de villes. Des réformes institutionnelles sont devenues incontournables dans la perspective de l'élargissement de l'Union.

En tant que porte-parole des collectivités locales et régionales d'Europe, le Comité des régions souhaite être

associé à la «conception» de la structure de l'Union européenne du XXI^e siècle.

Le Comité des régions insiste sur la nécessité d'associer de manière étroite les pays candidats à ce processus, dans la mesure où un jour eux-aussi seront nos partenaires dans l'Union.

3.4.2. Il arrive parfois également que la réglementation européenne aboutisse à rétrécir la liberté d'action des régions, villes et municipalités. Alors que pour le niveau national, le Traité précise que l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres (article 6 de la nouvelle version), il ne s'y trouve en revanche aucune clause analogue pour protéger les collectivités régionales ou locales.

Le Comité des régions a déjà demandé à plusieurs reprises l'inscription dans le Traité de garanties en la matière (cf. annexe).

3.4.3. La sauvegarde des prérogatives régionales et de l'autonomie locale suppose d'une part que des garanties soient offertes aux collectivités territoriales et que d'autre part l'application en bonne et due forme de ces garanties soit contrôlée, et que leur non-respect puisse être sanctionné.

Le Comité des régions a déjà demandé à plusieurs reprises l'inscription de ces garanties dans le Traité, et en particulier à l'article 3 B du traité CE (cf. annexe, chapitre 2).

De même, la garantie de l'autonomie locale devrait être inscrite à l'article F du Traité UE, selon lequel «l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques».

Le paragraphe 2 de cet article, qui concerne les droits fondamentaux, devrait se référer à la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

3.4.4. Dans l'attente des réformes institutionnelles qui n'ont pas été réalisées à Amsterdam, le Comité demande aux chefs d'État et de gouvernement de confirmer dans une déclaration politique qu'ils sont prêts à accorder aux régions et aux communes des garanties dans ce domaine, dans le cadre d'une pleine application du principe de subsidiarité.

Le Comité des régions exprime de nouveau les revendications qui n'ont pas été prises en compte par le Traité d'Amsterdam et estime que les réflexions qui s'imposent dans le domaine institutionnel doivent notamment porter sur les moyens appropriés de garantir le respect du principe de subsidiarité.

Ils pourraient ainsi s'engager à ce que toute politique ou disposition communautaire ayant des conséquences importantes pour les collectivités locales et régionales, que ces conséquences soient de nature financière, économique ou environnementale, ou bien qu'elles concernent la cohésion sociale ou les droits de l'homme, suppose la consultation obligatoire des collectivités territoriales, aussi bien lors de l'élaboration de la stratégie politique qu'au moment de sa réalisation.

3.5. Coopération transfrontalière interrégionale et intercommunale

3.5.1. Pour que le principe de subsidiarité puisse développer toute sa force et toute son ampleur, il est impératif que les régions et les communes soient effectivement en mesure de résoudre elles-mêmes, dans le cadre de leurs attributions, et, en cas de besoin, en coopération avec les régions ou communes voisines, les problèmes qui se posent sur le terrain.

3.5.2. À ce jour, la coopération interrégionale transfrontalière rencontre encore et toujours des obstacles juridiques et administratifs liés aux prérogatives des États membres en matière de politique étrangère. Dans la plupart des États membres, cette coopération ne peut être organisée que par le pouvoir central. Des accords diplomatiques sont généralement nécessaires lorsqu'il s'agit de prendre des engagements juridiquement contraignants, quand bien même ceux-ci ne dépassent pas le cadre régional ou local.

3.5.3. En conséquence, force est de constater qu'un grand nombre de problèmes quotidiens que les citoyens

des régions frontalières rencontrent, par exemple en matière de travail, de transport, de logement, ne peuvent être résolus de manière satisfaisante et en temps utile.

3.5.4. Le Comité des régions considère dès lors comme indispensable la suppression des obstacles à l'efficacité de la coopération interrégionale et estime que cette revendication relève clairement d'une application scrupuleuse du principe de la subsidiarité tel qu'il est inscrit dans le Traité. Il demande aux États membres de faire le nécessaire afin que la coopération interrégionale soit reconnue comme un domaine d'intérêt commun doté d'un cadre juridique européen.

3.6. Résultat

3.6.1. Afin d'exercer un contrôle du principe de subsidiarité en amont de l'intervention de l'Union européenne, il est important que le Comité des régions se prononce sur le respect par la Commission de ce principe lorsqu'il procède à l'examen des actes préparatoires et des propositions d'actes communautaires. Le Comité des régions invite la Commission européenne à présenter son rapport annuel sur la subsidiarité au Comité des régions qui est prêt à donner un avis annuel sur ce sujet. Par ailleurs, le Comité des régions confirme sa demande d'organiser un véritable contrôle préventif du fondement des textes juridiques et de leur respect du principe de subsidiarité, qui devrait être assuré en amont des prises de décisions législatives des instances européennes.

3.6.2. Le Comité des régions recommande expressément au Conseil européen de promouvoir une Europe fondée sur le principe de subsidiarité, où se renforcent les particularités et les identités des peuples européens, qui constituent sa plus grande richesse, favorisant ainsi une concurrence fructueuse, dans le respect de la solidarité et de la cohésion. Le Comité des régions invite les États membres à s'efforcer dans leur législation interne de tenir compte du principe de subsidiarité comme guide de répartition des compétences, non seulement pour définir leurs domaines de compétences propres, mais aussi comme incitation à associer les collectivités locales et régionales à la définition des conditions d'application des compétences de celles-ci.

3.6.3. L'application du principe de la subsidiarité ne concerne pas seulement les activités législatives et réglementaires de l'Union et donc les seuls rapports entre l'Union et ses États membres. Il intervient également dans le processus décisionnel au niveau national, ainsi que dans la transposition et l'application du droit européen à l'intérieur des États membres. Au niveau européen, on n'accorde pas, jusqu'à présent, l'attention nécessaire à cette dimension du principe de la subsidiarité.

Bruxelles, le 11 mars 1999.

Le Président
du Comité des régions
Manfred DAMMEYER

(1) JO C 64 du 27.2.1998, p. 98.

(2) CdR 136/95 annexe.

(3) CdR 305/97 - JO C 64 du 27.2.1998, p. 98.

(4) COM(1998) 345 final.

ANNEXE

à l'avis du Comité des régions

1. Le principe de subsidiarité et les textes européens

1.1. L'idée même de la subsidiarité était implicitement présente à l'article 95 du Traité CECA de Paris du 18

avril 1951 ou à l'article 235 du Traité de Rome du 25 mars 1957 et on l'avait déjà explicitement évoquée dans un rapport de la Commission européenne sur l'Union européenne de 1975, inspiré par le Commissaire A. Spinelli, qui précisait: «Pas plus que les Communautés actuelles, l'Union européenne ne doit conduire à la création d'un super-État centralisateur. Par conséquent, et conformément au principe de subsidiarité, ne seront attribuées à l'Union que les tâches que les États membres ne pourront plus accomplir avec efficacité.»

1.2. Premier texte juridique européen à avoir explicité le principe de subsidiarité, la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe a été signée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Ratifiée par 30 États membres du Conseil de l'Europe, parmi lesquels 12 États membres de l'Union européenne sur 15, elle est désormais une convention du Conseil de l'Europe, qui s'impose aux législations nationales des États qui l'ont ratifiée.

1.3. On notera, en particulier, ses articles 3 et 4, et notamment son article 4.3 qui illustre bien le principe de subsidiarité en précisant que: «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie».

1.4. Le principe de subsidiarité a été introduit de façon assez claire dans les Traités européens lors de l'Acte Unique de 1987, dont le chapitre Environnement (Art. 130 R §4) était ainsi rédigé: «La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs précisés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément».

1.5. Introduit à l'article 5 du TCE par le Traité de Maastricht, ce principe de subsidiarité a suscité de nombreux commentaires depuis lors, et en particulier au moment de la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1997, avant d'être développé dans un Protocole annexe du Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

1.6. La Déclaration gouvernementale de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique relative à la subsidiarité invite à reconnaître et à appliquer le principe de subsidiarité à l'intérieur des États membres.

2. L'évolution entre les Traités de Maastricht et d'Amsterdam

2.1. Au cours de la période préparatoire de la Conférence intergouvernementale et du Traité d'Amsterdam, le Comité des régions a pris position (1): pour améliorer la rédaction de plusieurs articles du Traité de Maastricht sur les mécanismes de participation des régions et des collectivités locales à l'administration de l'Europe, et sur les modalités de mise en oeuvre du principe de subsidiarité, et pour demander une évolution de son propre statut, de son organisation, de son champ d'action et de ses domaines d'intervention.

2.2. On notera en particulier que le Comité des régions proposait de réécrire l'article 5 du TCE en y mentionnant explicitement la place des collectivités régionales et locales dotées de compétences selon le droit interne des États et qu'il demandait une définition claire des compétences de l'Union européenne et des États membres, ainsi qu'un droit pour les régions à formuler des recours en annulation de certaines décisions pour cause de violation du principe de subsidiarité.

2.3. Les suggestions du Comité des régions étaient convergentes avec beaucoup d'autres, et notamment avec celles de l'Assemblée des régions d'Europe et du Conseil des communes et régions d'Europe qui souhaitaient l'amendement du texte des Traités sur des thèmes tels que l'autonomie locale, la transparence, le partenariat, la représentativité du Comité des régions, la non-discrimination entre les sexes et l'égalité des chances.

3. Les avancées du Traité d'Amsterdam

3.1. Plusieurs modifications souhaitées par les représentants des régions et collectivités locales ont été introduites dans le Traité d'Amsterdam, et le Protocole annexe sur la subsidiarité y a été joint.

Des avancées ont pu être constatées sur le statut et la capacité d'organisation du Comité des régions, sur le partenariat, sur l'égalité des chances ou sur la transparence.

Par contre, différentes propositions d'amendements relatifs à l'autonomie locale n'ont pas été incluses dans le Traité.

3.2. Il est clair que les régions et collectivités locales souhaitent toujours que leur place soit mieux définie, que leur rôle soit mieux pris en compte dans de nombreux articles du Traité, et qu'un dialogue plus complet entre tous les niveaux territoriaux élargisse le dialogue longtemps restreint aux seuls niveaux de l'Europe et des États membres.

4. Le Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998 a décidé d'un examen des problèmes d'application pratique de la subsidiarité.

(1) CdR 136/95 et annexes - JO C 100 du 2.4.1996, p. 1.