



Analyse des politiques européennes

Pr. Quentin Michel



Principes

Cours s'articule en deux blocs et quatre parties :

1. Une partie dédiée à l'analyse approfondie des principes de subsidiarité, de proportionnalité et à la répartition des compétences subséquentes.
2. Trois parties d'analyse des domaines inscrits dans trois types de compétences:
 - 2.1 Communautaire: Politique agricole commune
 - 2.2 Intergouvernementale : Politique étrangère et de sécurité commune
 - 2.3 Hybride : Politiques culturelles européennes (identité et cultures)

Déroulement des séances

Cours ex-cathedra interactif :

Travail préparatoire important:

- Documents à télécharger, lire et analyser avant chaque séance
- Les séances de cours se focalisent sur les textes et sur leur mise en perspective
- Chaque séance de cours encadre la réflexion, le travail dirigé mais n'expose pas la matière au sens strict

Documents pour le prochain cours

- Le Traité de Lisbonne (TUE/TFUE) dans son intégralité avec annexes, protocoles et déclarations;
- Directive du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (82/501/CEE)
- Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages
- Acte unique article 130R
- Traité de Maastricht article 3B et 5 du Traité de Nice (TCE)
- Préambule du TUE et article 5 du TCE ;
- Article I-11 du projet de Constitution européenne ;
- Protocole n°7 du traité d'Amsterdam ;
- Protocole n°2 du projet de Constitution européenne ;
- Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne.
- Protocole n°13 du traité d'Amsterdam ;
- Protocole n°1 et 2 du projet de Constitution
- Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans le traité de Lisbonne



Les principes de subsidiarité et de proportionnalité à la lumière du partage des compétences

Pr. Quentin Michel



Introduction

Qu'entend-on par principe de subsidiarité ?

Double articulation:

Niveau le **plus pertinent de l'action** des autorités publiques déterminé en fonction des attentes du citoyen.

Lié à l'idée de **proximité de l'action**, le plus proche possible du citoyen

Subsidiarité fonctionnelle et territoriale

- Fonctionnelle (horizontale), dite aussi sociétale
- Territoriale (verticale), dite aussi politique

Subsidiarité verticale

De manière générale, la subsidiarité a une connotation verticale en ce sens que la question essentiellement est de savoir qui, du niveau supra -, national ou infra, est **les plus à même de régler un problème** qui se pose. En d'autres termes, est-ce au niveau européen, national, régional ou local qu'un problème doit être solutionné ?

Subsidiarité horizontale

La notion de la subsidiarité fonctionnelle renvoie au fait qu'une institution ou organe est mieux outillé ou équipé par rapport à une thématique précise.

D'aucuns parlent de « **proximité thématique** » dans ce sens.

=> Le principe de subsidiarité fonctionnelle renvoie à la notion d'efficacité d'une instance au niveau d'une **compétence ou thématique**, alors que le principe de subsidiarité territoriale renvoie à la notion d'efficacité par rapport à un **territoire** donné

complémentarité

Les deux sont complémentaires et se manifestent tant par la consultation au niveau UE du CdR (subsidiarité territoriale) et Comité économique et social européen (subsidiarité fonctionnelle)

Définition officielle de l'UE : *Principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est **plus efficace** qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement **lié** aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas **excéder ce qui est nécessaire** pour atteindre les objectifs du traité*

(Glossaire Europa)

Origine du principe

Principe de **philosophie** politique

- Aristote, Saint Thomas d'Acquin, Althusius, ...
- Première approche contemporaine donnée par l'église catholique (Pie XI) pour articuler l'organisation du pouvoir au sein de l'église

Pie XI Encyclique : Quadragesimo Anno (1931)

Il est vrai sans doute, et l'histoire en fournit d'abondants témoignages, que, par suite de l'évolution des conditions sociales, bien des choses que l'on demandait jadis à des associations de moindre envergure ne peuvent plus désormais être accomplies que par de puissantes collectivités. Il n'en reste pas moins indiscutable qu'on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale :

Il n'en reste pas moins indiscutable qu'on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale : de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes

*L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est **d'aider** les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber. Que l'autorité publique **abandonne** donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort ; elle pourra dès lors assurer plus **librement**, plus **puissamment**, plus **efficacement** les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir ; diriger, surveiller, stimuler, contenir, selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité.*

Que les gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements, selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques.

Première institutionnalisation du principe de subsidiarité par un Etat : Constitution allemande : articles 30 et 72

Article 30 (Division of authority between the Federation and the Lander)

Except as otherwise provided or permitted by this Basic Law, the exercise of state powers and the discharge of state functions is a matter for the Lander.

Article 72 (Concurrent legislative power of the Federation, concept)

- (1) *On matters within the **concurrent legislative powers** the Länder have authority to legislate as long as, and to the extent that the Federation does not use its legislative power.*
- (2) *The Federation has the right to legislate on these matters **to the extent that a need for a Federal rule exists** because*
 1. *a matter cannot be **effectively** dealt with by the legislation of individual Länder, or*
 2. *dealing with a matter by Land law might **prejudice the interests** of other Länder or of the entire community, or*
 3. *the maintenance of legal or economic unity, especially the maintenance of **uniformity** of living conditions beyond the territory of a Land necessitates it.*

Principe de subsidiarité dans le Traité CE

1. Les traités de Rome (1957)

Le **concept** de Communautés européennes repose sur le concept de subsidiarité

Objectif des Communautés :

- Garantir la paix
- Garantir l'approvisionnement alimentaire
- Développer de nouvelles connaissances

La compétence n'a été confiée à l'Europe que parce les Etats qui en faisait partie estimaient qu'elle **était plus à même** qu'eux à la gérer.

Mais possibilité d'extension 235 TCEE : *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultations de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.*

Art. 100 TCEE

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs États membres, une modification des dispositions législatives

Rappel

- Les principes essentiels de la subsidiarité
- La subsidiarité dans les traités de Rome (article 100 et 235)

Analyse de cas : Directive du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (82/501/CEE)

Objectif de la directive :

Protection de l'homme et l'environnement

Quelles **compétences** applicables pour la Communauté en 1982?

Non repris dans les compétences communautaires (libre circulation, agriculture, politique économique, politique sociale)

Recours aux articles **100 et 235 TCEE**

Est-ce une application du subsidiarité ?

CONSIDERANT QUE LA **DISPARITE** DES DISPOSITIONS DEJA APPLICABLES OU EN COURS DE PREPARATION DANS LES DIFFERENTS ETATS MEMBRES EN CE QUI CONCERNE LES MESURES DE PREVENTION DES ACCIDENTS MAJEURS ET DE LIMITATION DE LEURS CONSEQUENCES POUR L'HOMME ET L'ENVIRONNEMENT PEUT CREER DES CONDITIONS DE **CONCURRENCE INEGALES** ET AVOIR , DE CE FAIT , UNE INCIDENCE DIRECTE SUR LE FONCTIONNEMENT DU **MARCHE COMMUN** ; QU'IL CONVIENT DONC DE PROCEDER DANS CE DOMAINE AU **RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS** PREVU A L'ARTICLE 100 DU TRAITE ;

CONSIDERANT QU'IL APPARAIT NECESSAIRE D'ASSORTIR CE **RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS** D'UNE **ACTION DE LA COMMUNAUTE VISANT A LA REALISATION DE L'UN DE SES OBJECTIFS** DANS LE DOMAINE DE LA **PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SECURITE ET SANTE** SUR LE LIEU DE TRAVAIL ; QU'IL CONVIENT DONC DE PREVOIR , A CE TITRE , CERTAINES DISPOSITIONS SPECIFIQUES ; QUE LES POUVOIRS D'ACTION REQUIS A CET EFFET **N'AYANT PAS ETE PREVUS** PAR LE TRAITE , IL CONVIENT D'AVOIR RECOURS A L'ARTICLE 235 DE CELUI-CI ,

2. Acte unique européen (1986)

Première introduction explicite du principe de subsidiarité dans le Traité CE, toutefois cantonnée à l'environnement

Article 130R

1. *L'action de la communauté en matière d'environnement a pour objet:*

(...)

4. *La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au §1 **peuvent être mieux réalisés** au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément.*

Analyse

- Entériner/régulariser une situation existante
- Subsidiarité **positive** autorise l'action de la Communauté
- Action de la Communauté reste déterminée au **cas par cas** (subsidaire)

La Communauté intervient si elle est susceptible de mieux satisfaire aux objectifs du traité que l'action individuelle cumulée des Etats membres

- Action de la Communauté dans le domaine de l'environnement **formalisée** par l'article 130R mais **encadrée** par le paragraphe 4

Compétence conditionnée : obligation de motivation de l'action de la Communauté si elle veut en faire usage

Exemple d'application : directive habitat (92/43/CE)

considérant que la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constituent un **objectif essentiel, d'intérêt général** poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article 130 R du traité;

considérant que, sur le territoire européen des États membres, les habitats naturels ne cessent de se dégrader et qu'un nombre croissant d'espèces sauvages sont gravement menacées; que, étant donné que les habitats et espèces menacés font partie du **patrimoine naturel de la Communauté et que les menaces pesant sur ceux-ci sont souvent de nature transfrontalière**, il est nécessaire de prendre des mesures au niveau communautaire en vue de les conserver;

considérant que les sites susceptibles d'être désignés comme zones spéciales de conservation sont **proposés par les États membres** mais qu'une procédure doit néanmoins être prévue pour permettre la désignation dans des cas exceptionnels d'un site non proposé par un État membre mais que la Communauté considère essentiel respectivement pour le maintien ou pour la survie d'un type d'habitat naturel prioritaire ou d'une espèce prioritaire;

Analyse

Subsidiarité s'applique dans les deux sens :

- Communauté est particulièrement plus efficace dans le domaine environnemental où les problèmes n'ont pas de frontières, ils peuvent être internationaux

C'est typiquement une matière susceptible de dépasser les frontières nationales et pour laquelle une action du niveau supérieur est donc utile tout en ayant des répercussions sur le marché intérieur, notamment en terme de concurrence

- Par contre, certains aspects peuvent être mieux traités par les Etats membres (exemples : la détermination des zones nature 2000)

Pas besoin de trouver le terme subsidiarité pour que celle-ci s'applique

3. Le Traité de Maastricht

Introduction de la subsidiarité pour l'ensemble des trois piliers ?

Article A TUE

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

Renforcement de la subsidiarité par l'article 3.B (5 Nice) TCE

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.

Analyse du principe et comparaison avec 130 R paragraphe 4 de l'Acte unique

Passage d'une subsidiarité **positive** à une subsidiarité **négative**

Pourquoi ?

Mutation d'une simple application à l'environnement à une application à l'ensemble des politiques du TCE

Devenu un **principe général de droit communautaire**

Pourquoi ?

- Constitue une première réponse aux critiques vis-à-vis du déficit démocratique des instances CE;
- Transition d'une Communauté vers une Union (vision centraliste vs. vision fédéraliste);

Conserve une certaine **ambiguïté** : limite des compétences ou consécration des compétences?

Analyse du contenu

La Communauté ne dispose que des compétences qui lui sont **conférées par le Traité** ; elle ne peut les utiliser que pour remplir les objectifs qui y sont fixés

Principe d'attribution des compétences

La règle générale est la compétence des Etats et **l'exception** est l'intervention communautaire

Pouvoir **résiduel** dans les mains des Etats

Correctif au principe d'attribution :

- Compétences **implicites**

Reconnaissance d'une compétence externe nécessaire à l'exercice de la compétence interne (l'effet utile des dispositions expresses) CJCE (8-55, 22-70, C- 496/98)

- Compétences **subsidiaries**

Application de l'article 235 (308 actuel)

Définition et champs d'application du principe de subsidiarité

Interprétation de l'article 3.B (5.2) : *Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient,*

Quelles définitions des compétences UE ?

- Compétences exclusives et réservées
- Compétences concurrentes et partagées
- Compétences complémentaires et d'appui

Compétences exclusives ?

Exclusives à titre institutionnel c'est-à-dire qu'elles sont conférées à la Communauté par le traité afin qu'elle puisse remplir les objectifs que celui lui fixe

Article 2

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union.

Les compétences exclusives peuvent également indirectement être issues du droit dérivé, « par occupation de terrain »

Désormais listées par le TFUE (article 3)

- *L'union douanière;*
- *L'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur;*
- *La politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro;*
- *La conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche;*
- *La politique commerciale commune.*

L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

Etats membres ne **peuvent plus légiférer** ou **conclure** des conventions avec des Etats tiers dans ces domaines, même si la Communauté n'est pas intervenue

Toutefois, les Etats peuvent intervenir mais après **approbation**, autorisation ou contrôle de la Communauté

Compétences partagées ?

Article 2 TFUE

*Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union **n'a pas exercé la sienne**. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne*

Article 4 TFUE

1. *L'Union dispose d'une **compétence partagée** avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6.2.*

Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants:

- a) le marché intérieur;*
- b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité;*
- c) la cohésion économique, sociale et territoriale;*
- d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer;*

- e) l'environnement;*
- f) la protection des consommateurs;*
- g) les transports;*
- h) les réseaux transeuropéens;*
- i) l'énergie;*
- j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice;*
- k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité.*

Les compétences exclusives et partagées étaient **alternatives**

Toute compétence attribuée est initialement concurrente et tend à devenir exclusive par l'exercice intégral de celle-ci

L'exercice effectif des compétences communautaires **exclut** la compétence nationale

Tout en étant liée par les dispositions du traité, la jurisprudence de la CJCE et les principes généraux du droit communautaire

Les Etats conservent le **droit de légiférer ou de prendre des engagements conventionnels** avec des pays tiers aussi longtemps et à condition que les institutions communautaires ne sont pas intervenues

Protocole 25 sur l'exercice des compétences partagées (Lisbonne)

Article unique:

*En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux **compétences partagées**, lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence **ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine.***

Compétences complémentaires ?

Notion introduite formellement par le traité de Maastricht
Education, formation professionnelle, culture

Objectif

- Autoriser l'action de la Communauté pour encourager et compléter l'action des Etats membres
- Exclure aussi l'adoption de mesures d'harmonisation *contrainte* des législations nationales
- Application de la **subsidiarité dans la rédaction** même des articles du traité

Article 6

*L'Union dispose d'une compétence **pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres.***

Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne:

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine;*
- b) l'industrie;*
- c) la culture;*
- d) le tourisme;*
- e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport;*
- f) la protection civile;*
- g) la coopération administrative.*

Quid article 4.3 et 4.4 et 5 ?

3. *Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur*
4. *Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.*

Article 5

1. *Les États membres **coordonnent** leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques. Des dispositions particulières s'appliquent aux États membres dont la monnaie est l'euro.*
2. *L'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques.*
3. *L'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres.*

Une quatrième catégorie ?

Ni complémentaires, ni partagées et certainement pas exclusives

Compétences *parallèles* Etats membres et Union européenne

- Recherche, développement technologique et de l'espace : complémentaires *plus*
- Coopération au développement, aide humanitaire : partagées *moins*
- Politiques économiques, emploi et sociales : partagées *non législatives*

Quel rôle pour la subsidiarité ?

Intervient comme **régulateur** des compétences partagées

- Détermine qui de la Communauté ou des Etats membres est légitimement fondé à intervenir
- La subsidiarité permet en principe d'anticiper la naissance de conflit entre les Etats membres et les institutions

Juguler l'action de la Communauté mais

- Ne détermine pas si la compétence existe ou non
- Ne permet pas de la remettre en question

Principe politique et subjectif

« être *mieux* réalisés au niveau communautaire »

« Mieux » implique un jugement de valeur exercé par les institutions communautaires (Conseil/Commission)

Quid des **critères d'appréciation** ?

Critère de nécessité et d'efficacité : la Communauté doit démontrer que son action atteindra mieux les objectifs poursuivis qu'au niveau des Etats membres

Le respect du principe est soumis au contrôle de la Cour

Parfois invoqué mais pas d'annulation pour violation du principe

- Examen n'a porté que sur les considérants afin de s'assurer de l'existence d'une motivation suffisante du législateur que l'action était nécessaire
- Le 13 février 2008, la High Court of Justice (England & Wales) a saisi la Cour de justice des communautés européennes d'une demande de décision préjudicielle sur le règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile
Avis non encore rendu

Rappel

- Les principes de la subsidiarité : d'une subsidiarité positive conditionnée à une subsidiarité négative
- L'effet sur les compétences et les catégories

Principe de proportionnalité

Article 3B (5 al 3) : *l'action de la Communauté n'exécède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.*

Quelle est la différence entre le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité ?

Subsidiarité: Principe régulateur de l'**exercice** des compétences

Proportionnalité : Principe visant l'**intensité** des actions communautaires

Harmoniser l'étiquetage plutôt que la composition

- S'applique à toutes les actions (y compris aux compétences exclusives)
Il existe donc des cas où le principe de proportionnalité s'applique indépendamment du principe de subsidiarité
- S'applique en troisième lieu (compétence, subsidiarité)

Recommandation du Conseil sur les questions touchant à la drogue dans les prisons

Volonté d'adopter une initiative en la matière en y insérant des recommandations générales sur la toxicomanie

MAIS

Analyse d'impact démontre des problèmes de proportionnalité (ampleur du problème au sein des Etats membres)

=> Abandon de l'initiative car elle s'oppose au principe de proportionnalité

4. Le traité d'Amsterdam (1997)

Adoption d'un Protocole sur l'**application** du principe de subsidiarité et de proportionnalité

*1. Dans l'exercice de ses compétences, **chaque** institution veille au respect du principe de subsidiarité, en vertu duquel l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.*

- Mise en œuvre du principe n'est pas cantonnée à la seule Commission
- Principe régissant les compétences de la Communauté et non son articulation entre Institutions/Etats Membres

3. (...) *Le principe de subsidiarité donne une **orientation** pour la manière dont ces compétences (non exclusives) doivent être exercées au niveau communautaire. La subsidiarité est un concept dynamique (...). Il permet **d'étendre** l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la **limiter** et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus.*

Dynamique réversible

11. *Dans le plein respect des procédures applicables, le Parlement européen et le Conseil procèdent à un examen, qui fait partie intégrante de l'examen global des propositions de la commission*

Sur la proposition elle-même et sur les amendements proposés

Exemples d'application : Directive sur l'égalité de traitement en dehors de la sphère de l'emploi (COM (2008) 426 du 2.7.2008)

Objectif : *The aim of this proposal is to implement the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation outside the labour market. It sets out a **framework** for the **prohibition** of discrimination on these grounds and establishes a uniform minimum level of protection within the European Union for people who have suffered such discrimination.*

*This proposal supplements the existing EC legal framework under which the prohibition of discrimination on grounds of religion or belief, disability, age or sexual orientation **applies only** to employment, occupation and vocational training*

Motivation de la Commission

*The principle of subsidiarity applies insofar as the proposal does **not** fall under the **exclusive competence** of the Community. The objectives of the proposal cannot be **sufficiently achieved** by the Member States acting alone because only a Community-wide measure can ensure that there is a **minimum standard** level of protection against discrimination based on religion or belief, disability, age or sexual orientation in all the Member States.*

*A Community legal act provides **legal certainty** as to the rights and obligations of economic operators and citizens, including for those moving between the Member States.*

*Experience with the previous directives adopted under Article 13(1) EC is that they had **a positive effect** in achieving a better protection against discrimination. In accordance with the principle of proportionality, the proposed directive does not go beyond what is necessary to achieve the objectives set.*

*Moreover, national traditions and approaches in areas such as healthcare, social protection and education tend to be more **diverse** than in employment-related areas. These areas are characterised by **legitimate societal choices** in areas which fall within national competence.*

*The diversity of European societies is one of Europe's strengths, and is to be **respected** in line with the principle of subsidiarity.*

Issues such as the organisation and content of education, recognition of marital or family status, adoption, reproductive rights and other similar questions are best decided at national level.

The Directive does not therefore require any Member State to amend its present laws and practices in relation to these issues. Nor does it affect national rules governing the activities of churches and other religious organisations or their relationship with the state.

So, for example, it will remain for Member States alone to take decisions on questions such as whether to allow selective admission to schools, or prohibit or allow the wearing or display of religious symbols in schools, whether to recognise same-sex marriages, and the nature of any relationship between organised religion and the state.

Réaction du Conseil

L'Allemagne s'est opposée à cette proposition pour des raisons de subsidiarité

L'Irlande a exprimé les mêmes doutes et le Sénat tchèque a adopté une résolution allant dans le même sens

Ces pays sont d'avis que la proposition dépasse ce qui est autorisé par sa base juridique (article 13 du traité CE) pour encourager, appuyer ou compléter les actions des Etats membres

D'autres Etats membres (notamment les Pays-Bas et l'Italie) estiment également que la proposition ne respecte pas le principe de proportionnalité étant donné les coûts administratifs et financiers qu'elle implique

L'examen de cette proposition au sein du Conseil se poursuit sous la présidence suédoise

Exemples d'application : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir **l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail** (COM/2008/0637 final)

Objectif *Elle étend notamment la durée minimale du congé de maternité en la portant de **14 à 18 semaines**. L'objectif est d'aider la travailleuse à se remettre des conséquences immédiates de l'accouchement, tout en facilitant son retour sur le marché du travail au terme de son congé de maternité. La directive améliore en outre les droits en matière d'emploi des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes. La proposition contribuera à une meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale.*

Motivation de la Commission

La proposition vise à modifier une directive existante. Une modification de ce type doit impérativement être validée par une autre directive.

*Les objectifs généraux de la présente proposition peuvent uniquement être atteints par une **mesure à l'échelle communautaire**, car seul un niveau minimal commun de protection permet de garantir l'indispensable équivalence des conditions dans tous les États membres en matière de protection des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes.*

Outre la protection de la santé et de la sécurité au travail des femmes concernées, la proposition aura un effet positif sur la capacité de ces femmes à concilier leurs obligations privées, familiales et professionnelles.

L'importance des politiques et des mesures en faveur d'une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale a été reconnue et soulignée par les autres institutions européennes et les principales parties prenantes.

*La proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour faire en sorte que les objectifs soient atteints. Il s'agit d'un instrument établissant des **règles minimales** autorisant les États membres qui le souhaitent à adopter des mesures plus favorables aux personnes concernées.*

La proposition ne va pas au-delà de ce qui est absolument nécessaire à l'échelle communautaire pour atteindre les objectifs fixés.

Réaction du Conseil

Pour plusieurs États membres (notamment les Pays-Bas), la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Ces États membres préféreraient rester libres de décider de certaines questions abordées dans la proposition en fonction de leurs pratiques et expériences nationales.

Deux résolutions du Parlement sur le principe:

- Approbation de l'initiative de la Commission: *Mieux légiférer en 2008* relative au rôle nouveau des Parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe.

Approbation du livre vert de la Commission: *Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine* considéré par le Parlement comme de compétences locales, régionales mais l'UE a un rôle coordinateur à jouer dans la matière où elle dispose déjà de certaines compétences législatives

5. Le Traité de Lisbonne

Article 5 TUE

1. *Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.*
2. *En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.*

3. *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.*

Analyse

- Principe d'attribution : fige la **répartition** des compétences issue d'une interprétation déterminée de la subsidiarité
- Subsidiarité est à interpréter dans le cadre de **l'intensité de l'action** de l'UE dans la mise en œuvre des compétences concurrentes

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

- **Proportionnalité** détermine l'**intensité** du **contenu** de l'action et le type d'action:

Article 296 TFUE

Lorsque les traités ne prévoient pas le type d'acte à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité.

Clause de flexibilité reste d'application

Article 352 (235)

1. *Si **une action** de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévus les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après **approbation** du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées.*

*Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après **approbation** du Parlement européen.*

Analyse

Extension des domaines d'action dans la mesure où le principe de subsidiarité s'applique désormais à **l'ensemble des politiques** (ex CE et UE)

Nécessité d'obtenir **l'approbation** du Parlement et non plus une simple consultation

Limites...

3. *Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités **excluent** une telle harmonisation.*

Dispositions d'exclusions précisées pour certaines d'exceptions (le commerce des armes ?)

4. *Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la **politique étrangère et de sécurité commune** et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne.*

Exclusion de la PESC

Déclaration (41) relative à article 352 TFUE

La Conférence déclare que la référence aux **objectifs** de l'Union figurant à l'article 352, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne **vis** les objectifs fixés à l'article 3, **paragraphe 2 et 3**, du traité sur l'Union européenne ainsi que les objectifs énoncés à l'article 3, **paragraphe 5**, dudit traité, relatif à l'action extérieure, en vertu de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

1. L'Union a pour but de promouvoir la **paix**, ses **valeurs** et le **bien-être** de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyens un **espace de liberté, de sécurité et de justice** sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
3. L'Union établit un **marché intérieur**. Elle œuvre pour le **développement durable** de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, **une économie sociale de marché hautement compétitive**, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat **l'exclusion sociale** et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la **richesse de sa diversité culturelle et linguistique**, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

4. L'Union établit une **union économique et monétaire** dont la monnaie est l'euro.
5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et **promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens**. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

Déclaration (41) relative à article 352 TFUE

Par conséquent, il est **exclu** qu'une action fondée sur l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne poursuive uniquement les objectifs fixés à l'article **3, paragraphe 1**, du traité sur l'Union européenne. Dans ce cadre, la Conférence note que, conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, des actes législatifs **ne peuvent être adoptés dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.**

Déclaration (42) relative à article 352 TFUE

La Conférence souligne que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui fait partie intégrante d'un ordre institutionnel basé sur le principe des compétences d'attribution, ne saurait constituer un **fondement pour élargir le domaine des compétences** de l'Union au-delà du **cadre général** résultant de l'ensemble des dispositions des traités, et en particulier de celles qui définissent les **missions et les actions de l'Union**. Cet article ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une **modification des traités** échappant à la procédure que ceux-ci prévoient à cet effet.

Application de la subsidiarité à l'extension de la compétence visée par l'article 352 TFUE ?

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du **principe de subsidiarité** visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

Application de la subsidiarité à l'extension de la compétence du fait que **toute proposition doit être envisagée au regard de la subsidiarité** sans tenir compte de la catégorie de compétences

Sauf pour les compétences exclusives où le principe ne s'applique pas

Article 5.3

(...)

*Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les **parlements nationaux** veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce **protocole**.*

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

*Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au **protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**.*

Critères d'application des principes et rôles des Parlements nationaux

Trois **protocoles** annexés au Traité de Lisbonne :

- Sur l'**exercice** des compétences partagées
- Sur le **rôle** des Parlements nationaux dans l'Union européenne
- Sur l'**application** des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Déclaration

- Déclaration concernant la **délimitation** des compétences

Déclaration sur la délimitation des compétences

(...)

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer. Ce dernier cas de figure peut se produire lorsque les institutions compétentes de l'Union décident d'abroger un acte législatif, en particulier en vue de mieux garantir le respect constant des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

*Sur l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres (représentants des États membres) et conformément à l'article 241 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le **Conseil peut demander** à la Commission de soumettre des propositions visant à **abroger** un acte législatif. La Conférence se félicite que la Commission déclare qu'elle accordera une attention particulière à ce type de demande.*

(...)

Analyse

Récupération de l'articulation du Traité constitutionnel

Exclusives - partagées - d'appui

Confirmation d'un **paramétrage** de la subsidiarité

- « Intensité » de l'action de l'UE ne peut être totale

Absorption « naturelle » des compétences vers une certaine exclusivité désormais impossible : limites ?

- Subsidiarité : instrument de réversibilité des compétences partagées de l'Union

Quelle mise en œuvre ?

Rappel

- Principe de **proportionnalité**
 - **Traité d'Amsterdam** : protocole sur la subsidiarité
 - **Traité de Lisbonne** :
 Fige la répartition des compétences et le principe devient régulateur de l'action de l'UE
- Clause de flexibilité élargie et limitée

Protocole (2) sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité :

Article premier :

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

- Engagement des Institutions UE à respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité tels que définis à l'article 5

Pas les Etats membres ?

Article 2 : *Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de **larges consultations**. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la **dimension régionale et locale des actions** envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.*

Article 5

*Les projets **d'actes législatifs** sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant **d'apprécier** le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.*

Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs.

- **Obligation pour la Commission** avant toute proposition d'acte législatif de consulter en tenant compte des dimensions régionales et locales

Concerne uniquement la Commission et pas les autres institutions ?

- **Obligation pour tout projet** d'acte législatif d'être motivé au regard des deux principes

Motivation sur base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, d'impact financier, d'actes nationaux de mise en œuvre, de ratio entre nouvelles charges et objectifs du projet

Actes législatifs : pouvoir d'initiative uniquement réservé à la Commission ?

Quid de l'article 241

Le Conseil, statuant à la majorité simple, peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Conseil.

Quid de l'article 225

Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen.

Précisé par l'article 3 du protocole (2)

Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif», les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

A la recherche du gardien de la subsidiarité et de la proportionnalité ...

Les candidats potentiels

- La Cour
- Le Parlement européen
- Le Comité des Régions
- Le Conseil

Quel enjeu ?

Détenir la clé du pouvoir d'intervention de l'Union

Le rôle de la Cour de Justice

Article 8 (Protocole n° 2)

*La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité **formés**, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.*

**Contrôle *a posteriori* du seul principe de subsidiarité
Que peut elle apprécier ?**

Le rôle des Parlements nationaux

Article 12b TUE

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;

Garants des deux principes

Article 69 TFUE

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des chapitres 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière

Article 352.2 TFUE

La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article

Article 4,7 et suivants (Protocole n° 2)

- Transmission directe par la Commission mais aussi des autres institutions aux Parlements nationaux des documents de consultation (livres blancs,...) et de tout projet d'acte législatif
- Huit semaines pour réagir et émettre un avis motivé de non conformité au principe de subsidiarité

Ne vise que le principe de subsidiarité

- Deux voix par Etat membre à répartir:

Si un tiers des voix attribuées émette un avis de non conformité, obligation de réexamen

Mais un quart des voix si coopération judiciaire ne matière pénale et coopération policière

Majorité des voix si procédure législative ordinaire


- Commission peut après réexamen et moyennant motivation : retirer, amender, maintenir le projet

Pour les propositions dans la cadre de la procédure législative ordinaire

Si, en vertu d'une majorité de 55% des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi

Le rôle du Comité des Régions

Analyse des discours du Comité des Régions sur les nouvelles attributions :

- Traité de Lisbonne prend à présent en compte le niveau régional comme l'un des niveaux de prise de décision
- *Le traité de Lisbonne transforme le Comité des Régions en gardien du principe de subsidiarité* 

Quid ?

Article 8.2 (Protocole n° 2)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours....

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.

Contrôle potentiel de la Cour de justice

Article 9 (Protocole n° 2)

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.