



Comment l'UE envisage-t-elle le principe de subsidiarité ?

Le principe de subsidiarité est un principe du droit de l'Union Européenne qui semble fondamental au sein de cette entité. Il est récemment devenu un enjeu au Canada où des juges québécois ont proposé son institutionnalisation. En effet, ce principe de subsidiarité est entré dans le débat constitutionnel canadien en ce qui concerne le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et celui des provinces. Se basant ainsi sur l'expérience européenne d'un principe central dans le droit de l'Union, la Cour suprême canadienne envisage de prendre des décisions relatives au partage des compétences afin, semble-t-il, de faciliter l'exercice du fédéralisme qui prévaut dans ce pays d'Amérique du Nord.

Défini dans le droit européen à travers les traités comme un principe délimitant les conditions dans lesquelles l'UE dispose d'une priorité d'action par rapport aux Etats membres de l'Union dans le cadre de ses compétences non-exclusives, le principe de subsidiarité régit les conditions d'exercice des compétences de l'UE. Il fut en premier lieu évoqué à travers l'Acte Unique Européen de 1986 notamment dans le domaine de l'environnement. Par la suite, il a été juridiquement instauré par le biais du traité de Maastricht (ou TUE) en 1992 dans lequel il est explicitement défini. Actuellement, ce principe est juridiquement établi dans le traité de Lisbonne (2009). Par ailleurs, il est largement critiqué dans l'Union Européenne où son efficience ainsi que son fonctionnement dans les faits sont remis en cause.

Par conséquent, le Canada, à travers l'observation de l'exercice européen de ce principe de subsidiarité, aura la possibilité de se nourrir de l'expérience de l'Union comme d'un moyen de pallier à certains critères qui font défaut à ce principe au sein de l'UE. En effet, le principe de subsidiarité est un élément fondamental en ce qui concerne les compétences décisionnelles de cette organisation particulière, mais il semble n'être, in fine, guère complet au regard des critiques de fonctionnement effectivement élaborées envers ce principe fondamental du droit européen.

Ainsi il paraît intéressant d'étudier le principe de subsidiarité afin de comprendre ce qu'il représente au sein de l'UE, mais aussi quelles sont ses limites, dans le but d'aborder cette notion sous un angle différent qui permettra d'en faire ressortir les enjeux et faiblesses.

Il s'agit par conséquent de se demander de quelle manière l'Union Européenne aborde-t-elle le principe de subsidiarité dans le droit européen, mais aussi dans le fonctionnement de cette organisation qu'est l'UE.

Les développements s'ordonneront autour de deux idées, d'une part l'étude du principe de subsidiarité dans le droit de l'UE (I), et d'autre part l'étude, en terme d'efficience, de ce principe en fonctionnement au sein de l'Union (II).

I) Un principe de subsidiarité comme objectif central dans les textes juridiques de l'UE

D'une part, nous allons étudier le principe de subsidiarité comme un objectif qui semble essentiel et largement théorisé au sein du droit de l'Union. En effet, ce principe constitue un des éléments centraux au sein de traités fondamentaux dans la construction de l'UE. De même, en droit européen, ce principe a permis l'instauration d'un fonctionnement juridique spécifique à l'UE.

A) Un principe institué par des traités substantiels de l'UE

1) Le traité de Maastricht (TUE, 1992)

- C'est en premier lieu à travers ce traité que fût inscrit dans le droit européen la notion de principe de subsidiarité.
- Il s'agit de l'institutionnalisation de ce principe grâce au traité de Maastricht à travers l'article 5 du Traité instituant la Communauté Européenne.



- C'est par le biais de ce traité que le respect du principe de subsidiarité est devenu un objectif de l'UE.
- Après ce traité, le principe de subsidiarité a été repris dans les suivants, ce qui marque véritablement la naissance d'un nouvel objectif qui va devenir central, notamment aujourd'hui.

2) Le traité de Lisbonne (2009)

- Le traité de Lisbonne a repris ce principe de subsidiarité dans ses textes juridiques et le place en temps qu'éléments fondamental de l'Union.
- C'est d'ailleurs à travers l'article 5-3 du TUE révisé par le traité de Lisbonne que ce principe est juridiquement et explicitement défini.
- Ainsi, cet objectif essentiel dans le droit européen met en exergue l'aspect nécessaire de la coopération interparlementaire entre le Parlement européen et les parlements nationaux des Etats-membres de l'UE.
- De même, on souligne l'importance d'un principe de dévolution et d'exercice des compétences entre l'UE et les Etats-membres.
- Des catégories et domaines de compétence sont créés pour mettre en valeur la volonté de s'ordonner qu'à l'Union
- On théorise alors l'existence de compétences exclusives ainsi que des compétences partagées (non-exclusives): le respect de ces délimitations de domaines de compétences est devenu un objectif majeur à atteindre dans le traité de Lisbonne.

Ainsi, le traité de Maastricht et le traité de Lisbonne sont incontournables en ce qui concerne la naissance juridique européenne de ce principe de subsidiarité et son existence actuelle en droit de l'Union. C'est d'ailleurs de ces traités que découle toute une organisation juridique européenne autour de ce principe central.

B) Un fonctionnement juridique spécifique

1) La délimitation des compétences et objectifs de l'UE

- A partir de la révision de l'article 2 du TFUE par le traité de Lisbonne, on définit des compétences exclusives à l'UE (elle légifère et adopte des actes juridiquement contraignant) mais aussi d'autres compétences qui sont partagées et donc conformes au principe de subsidiarité.
- D'après l'article 2-2 de ce même traité, pour les compétences dites « partagées », c'est-à-dire dans des domaines définis juridiquement, « l'Union et les Etats-membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants ».
- En effet, l'objectif est de limiter un certain interventionnisme européen dans certains domaines à travers des règles juridiques qui préviennent cela. De même l'Union cherche à montrer plus de cohérence et à avoir une plus large visibilité dans ses actions. Elle veut être plus efficace dans l'exercice de ce principe.
- Ces compétences partagées sont explicitement inscrites dans l'article 4 du TFUE: le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion (sociale, économique, territoriale), l'agriculture et la pêche (sauf domaine réservé à l'UE), l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux trans-européens, l'énergie, l'espace (de liberté, sécurité et justice), les enjeux communs (sécurité, santé publique), dans la recherche, le développement technologique et de l'espace, ainsi que dans la coopération au développement et à l'aide humanitaire.
- On cherche à prendre plus en compte les Etats-membres dans l'exercice de compétences européennes: on prend plus explicitement en compte les actions régionales et locales, et le rôle des parlements nationaux est renforcé dans ses capacités d'intervention.

2) Un principe contrôlé juridiquement

- A travers les traités relatifs au droit européen, il semble que le principe de subsidiarité soit juridiquement contraignant et contrôlable (en droit)
- En effet, l'article 5-3 du TUE permet aux parlements nationaux (des Etats-membres) d'effectuer un contrôle du respect de ce principe de subsidiarité face à l'UE. Ils ont la capacité de « veiller » au respect de celui-ci. Parallèlement, le contrôle effectué par les parlements nationaux permettrait en droit d'asseoir la légitimité démocratique de l'UE. Enfin, d'après les articles 6 et 7 du protocole n°2 sur application des principes de



subsidiarité et de proportionnalité, les recours possibles des Etats-membres s'effectuent dans un délai de 8 jours et sur projet d'acte législatif.

- D'après l'article 8 du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, il existe un contrôle juridictionnel des recours des parlements nationaux (comités de régions) de la part de la Cour de justice de l'UE relatif à l'article 352 du TFUE. Celle-ci peut avoir accès à des recours par acte législatif s'il est question de violation du principe de subsidiarité.
- Par ailleurs, les rapports annuels de la Commission sur le respect de l'article 5 du TUE permettent aux organes de l'UE et aux organes des Etats-membres d'être informés sur le respect du principe de subsidiarité d'après l'article 9 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité.
- A travers ces divers textes juridiques il semble effectivement que le contrôle du principe de subsidiarité est considéré comme nécessaire.

Par conséquent, nous avons étudié le principe de subsidiarité à travers la substance juridique qui est la sienne en droit européen. Néanmoins, il faut se demander si ces prérogatives juridiques concernant ce principal central en droit européen sont respectées et surtout si elles sont efficaces.

II) Le principe de subsidiarité en fonctionnement au sein de l'UE: une application efficiente ?

D'autre part, nous allons interroger l'efficacité du principe de subsidiarité en pratique à travers le fonctionnement de l'UE et le respect des textes juridiques qui doivent faire appliquer, en droit, ce même principe. Nous allons effectivement interroger la rationalisation en pratique des compétences de l'UE et nous apercevoir finalement que ce principe de subsidiarité est, dans les faits, incomplet.

A) Une rationalisation de l'exercice des compétences de l'UE ?

1) Un fédéralisme européen efficace ?

- En droit, l'objectif semble être de protéger la souveraineté des Etats-membres de l'UE afin de respecter les principes démocratiques qui y sont enracinés.
- Les compétences exclusives de l'UE (art 3-1 TFUE) se retrouvent dans des domaines comme l'union douanière, l'établissement des concurrences (marché intérieur), la politique monétaire, les ressources biologique de la mer pour la politique commune de pêche et la politique commerciale commune. Ainsi l'UE fonctionnerai comme un Etat fédéral qui possède des domaines « réservés » et qui « partage » certaines compétences avec ses Etats-membres (les compétences partagées sont énoncées dans l'article 4 du TFUE).
- Néanmoins, en pratique, même si l'objectif du principe de subsidiarité était de renforcer cet aspect fédéraliste de l'UE pour permettre son évolution unitaire future, il semble qu'en fait ce fédéralisme européen recouvre quelques limites (en GB l'euro n'est pas institutionnalisé donc l'EU ne peut intervenir dans ce domaine). Le respect des textes est donc relatif aux Etats-membres et à leurs spécificité d'intégration dans l'UE.
- En découle une application du principe de subsidiarité plutôt compliquée dans les faits au sein de l'UE.

2) Un traité de Lisbonne qui « intrigue et dérange » (V.Michel)

- La délimitation des compétences « partagées » et « exclusives » de l'UE semble tout d'abord floue dans les textes juridiques dont la rédaction (notamment dans le traité de Lisbonne actuellement en application) semble ambiguë lorsque l'on désire les appliquer en pratique.
- Ainsi, le respect du principe de subsidiarité semble complexe puisque l'on doit tenir compte des Etats-membres, de leurs spécificités, tout en renforçant l'intégration et l'unité de l'Union.
- De plus, la volonté d'approfondir l'intervention dans la politique sociale et la monnaie unique parait peu efficace car il semble qu'il existe en fait des réticences nationales par rapport au respect du principe de subsidiarité.
- En droit les règles d'ordonnement des compétences de l'UE et des Etats séduisent mais en fait il parait très difficile de les mettre en place et de les respecter.



Ainsi, nous avons vu qu'en pratique il était difficile d'appliquer les textes juridiques relatifs au respect et à la définition du principe de subsidiarité de l'UE. Il paraît nécessaire d'étudier les éléments qui font défaut à ces textes pour que le fonctionnement du principe de subsidiarité ne soit pas qu'un objectif textuel irréalisable, mais au contraire qu'il devienne réalité.

B) Un principe incomplet

1) Un principe justiciable ?

- Afin d'être respecté, le principe de subsidiarité devrait avoir un certain aspect coercitif en cas de violation des règles qu'il institue. Or, en pratique, il semble que le contrôle de subsidiarité, évoqué antérieurement, ne soit guère en mesure de faire appliquer des sanctions qui le rendrait coercitif et donc plus enclin à être appliqué. Face au non-respect du principe de subsidiarité on est face à une absence de sanctions spécifiques, et de jurisprudence.
- En effet, le contrôle par erreur manifeste d'appréciation de la part de la Cour de justice de l'UE est une vérification du respect de la base juridique du principe de subsidiarité. Ainsi, en pratique, l'intervention de cette institution de l'UE ne permet pas d'aboutir à de réelles sanctions.
- De plus, les organes ayant la capacité de mettre en place ce contrôle n'ont pas intérêt à le faire (J-L Sauron). C'est le cas pour le vote sur un principe préalable à la saisine des groupes d'experts du Conseil européen (Conseil européen et Etats-membres), il y a aussi la limite l'action de la Commission européenne précédente puisque la Cour de Justice de l'UE (et le TPI) ne censure que l'erreur manifeste d'appréciation (faible nombre de saisine, jurisprudence faible). Il s'agit de limites pratiques des cas d'application du principe de subsidiarité.
- Enfin, d'après l'article 173 (procédure) évoqué dans le texte de J.L Sauron, les décisions de contrôle de la CJCE et du TPI sont peu nombreuses (1995, 1996, 1997).
- Ainsi, l'application du contrôle du respect du principe de subsidiarité semble dans les faits difficile à mettre en place.

2) Difficultés d'application et propositions

- Par ailleurs, la diversité des points de vue des Etats-membres et leurs spécificités mettent en exergue la conciliation difficile des motivations diverses de ces pays qui sont sensés être unis à l'UE et par cette même organisation à travers le partage de compétences (principe de subsidiarité).
- De plus, les difficultés d'application de ce principe ont été évoquées au cours de l'évolution de l'UE depuis Maastricht. En effet, au fur et à mesure de la construction de l'Union, de nouveaux traités ont été mis en place (traité d'Amsterdam, traité de Nice par exemple) et dans ces traités se trouvait une nouvelle tentative de redéfinition du principe de subsidiarité afin de le rendre efficient au regard des problèmes que son application rencontrait. Par conséquent, pour pallier à ces difficultés d'application des traités et propositions ont été et sont toujours mises en place.
- D'ailleurs, dans le traité instituant une constitution pour l'Europe, ce principe avait été redéfini. Néanmoins, l'échec de ratification que ce traité a connu est la preuve qu'une fédération d'Europe sera difficile à construire, et avec elle la mise en place d'un principe de subsidiarité efficace.