

UNIVERSITE GALATASARAY
Institut des Sciences Sociales
Département de Relations Internationales

**LA DELIMITATION DES COMPETENCES
ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS
MEMBRES**

Thèse de master Recherche

Hale ÖNCEL DEMİRCİOĞLU

Directeur de recherche: Doç. Dr. Ercüment TEZCAN

Memoire pour l'obtention du DEA "Union Européenne"

Février 2006

TABLE DES MATIERES

	PAGES
LISTE D’ABREVIATIONS	iv
INTRODUCTION	1
I – DEFINITION ET EVOLUTION DU CONCEPT DE SUBSIDIARITE	3
A- Les définitions des “subsidiarité” et “délimitation des compétences”	3
1. Définition de “subsidiarité”	3
2. Définition de “délimitation des compétences” (Subsidiarité négative)	4
B- L’évolution de la subsidiarité	7
1. L’Etat Subsidaire	7
a. Les Précurseurs: Aristote et Saint Thomas d’Aquin	7
b. Connotation religieuse de notion de subsidiarité	9
2. La Laïcisation de la subsidiarité	11
3. La Subsidiarité et décentralisation	13
C- La subsidiarité comme l’un des éléments du fédéralisme	13
1. Le Concept de Fédéralisme européen	15
2. Nouvelles approches au concept du fédéralisme	17
3. Relation entre subsidiarité et fédéralisme	19
II- LA SUBSIDIARITE COMME PRINCIPE QUI GOUVERNE LA REPARTITION DES COMPETENCES	22
A- La Répartition des compétences dans l’UE	22
1. Les principes essentiels à propos des compétences communautaires	22
2. Les différentes catégories des compétences législatives de l’UE	26
a. Compétences Exclusives	27
b. Compétences Partagées	29
c. Compétences Complémentaires	30
3. Le principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre l’UE et les Etats membres	32

B- L'évolution et l'application de subsidiarité dans l'UE	33
1. La Subsidiarité et les Traités instituants	33
a. La Subsidiarité dans le Traité CECA	33
b. La Subsidiarité dans les Traités CEE et EURATOM	35
2. Les développements jusqu'au traité de Maastricht	37
a. Sommet de Paris (1972) et le projet de Spinelli (1983)	37
b. L'Acte Unique Européen (1986) et le Rapport Delors (1989)	38
3. Un tournant pour la subsidiarité: Le Traité de Maastricht et la période suivante	41
a. Le Traité de Maastricht (1992)	42
b. La période après le traité de Maastricht	45
<i>i.</i> La période jusqu'au traité d'Amsterdam	46
<i>ii.</i> Le protocole annexé au traité d'Amsterdam	48
<i>iii.</i> La période après le Traité d'Amsterdam	50
III- LE DEBAT ACTUEL CONCERNANT LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	56
A - La répartition des compétences dans la Constitution et le contrôle du principe de subsidiarité	56
1. Répartition de compétence explicitée par la Constitution	59
a. Réglementation explicite des différents types de compétences	59
b. Précision de différents types de compétences par domaine	60
2. Le contrôle politique et juridictionnel du principe de subsidiarité	62
B - La subsidiarité et l'intégration politique	66
1. Les problèmes concernant la délimitation des compétences	67
2. La subsidiarité peut-elle constituer une réponse à la question "qui fait quoi"?	69
3. Les apports et les inconvénients du principe de la subsidiarité	71
a. Les apports du principe de subsidiarité	71
b. Les inconvénients du principe de subsidiarité et les obscurités dans la répartition des compétences	72
<i>i.</i> Les inconvénients du principe de subsidiarité	72
<i>ii.</i> Les obscurités dans la répartition des compétences	74

C - La souveraineté étatique et la délimitation des compétences	77
1. La subsidiarité, est-ce la fin de la souveraineté ou une forme future de celle-ci?	78
2. La délimitation des compétences et l'élargissement de l'Union	80
3. La subsidiarité: une occasion pour l'intégration des pays candidats à l'Union	81
CONCLUSION	83
BIBLIOGRAPHIE	85

LISTE D'ABREVIATIONS

CECA	: Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	: Communauté européenne de défense
CEE	: Communauté économique européenne
CIG	: Conférence intergouvernementale
CJCE	: Cour de justice des communautés européennes
COSAC	: Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
EURATOM	: Communauté européenne de l'énergie atomique
TCE	: Traité instituant la Communauté européenne
TUE	: Traité sur l'Union européenne
UE	: Union européenne

INTRODUCTION

La question *qui fait quoi* est la question centrale du débat sur l'avenir européen.

Car, les textes communautaires contiennent les dispositions imprécises sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

L'un des points faibles de l'Union européenne est que la délimitation des compétences exclusives de la Communauté s'opère dans les traités non pas par la désignation de domaines précis, mais par la description de fonction. Pour résoudre le problème de répartition des compétences, le principe de subsidiarité peut être un bon remède, si on peut supprimer ses contradictions.

“Le principe de subsidiarité institué par l'article 5, deuxième alinéa du traité CE établit simplement, en ce qui concerne la question de savoir qui est compétent pour exercer telle compétence, une distinction entre le niveau des Etats membres et le niveau communautaire.”¹

Mais le champ d'application du principe de subsidiarité n'est pas clairement délimité. De plus, la nature du principe de subsidiarité contient une particularité contradictoire. Ce principe, d'un côté, protège les compétences des Etats, mais de l'autre, permet l'intervention de la Communauté, si les objectifs d'une action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres.

Malgré ses contradictions, la subsidiarité répond à un malaise de démocratie. Parce que les décisions doivent être prises *le plus près possible du citoyen*, conformément à l'article 1 du TUE. Cela peut être une occasion pour intégrer des tons, des dessins différents dans l'UE, et une garantie pour les droits de l'individu et des autorités locales.

Dans ce travail, nous allons examiner le problème de délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres; et nous allons essayer de répondre aux questions suivantes: “Quel est le rôle du principe de subsidiarité à propos de la

¹ Parlement européen, “Le principe de subsidiarité”, (http://www.europarl.eu.int/facts/1_2_2_fr.htm), (visité le 3.1.2005)

répartition des compétences” ,et “est-ce que la subsidiarité est la fin de la souveraineté ou une forme future de celle-ci ?”

Pour répondre aux questions mentionnées ci-dessus, nous allons d’abord examiner la définition et l’évolution du concept de subsidiarité. Pour comprendre les débats actuels, il sera utile de voir l’évolution du concept.

Ensuite, nous allons étudier en détail la répartition des compétences dans l’UE, et aussi nous allons voir les étapes de l’évolution et de l’application du principe de subsidiarité pour clarifier la situation actuelle du système institutionnel de l’UE.

Enfin, nous allons voir le débat actuel concernant le principe de subsidiarité. La répartition des compétences dans la Constitution européenne et le problème du contrôle du principe de subsidiarité sont les points essentiels dans ce débat. Ainsi, nous allons essayer de comprendre l’effet de la subsidiarité sur l’intégration politique et la souveraineté étatique.

I - DEFINITION ET EVOLUTION DU CONCEPT DE SUBSIDIARITE

Dans cette partie, nous allons d'abord définir des thèmes concernant la subsidiarité, ensuite, nous allons donner l'historique de la subsidiarité ainsi que les étapes de naissance de notion de subsidiarité, enfin nous allons jeter un coup d'oeil sur les relations entre le fédéralisme et la subsidiarité.

A -Les Définitions des “subsidiarité” et “délimitation des compétences”

Dans ce chapitre, d'abord nous allons donner des définitions des thèmes, et nous allons essayer de démontrer ce qu'est la subsidiarité et la délimitation des compétences.

1. Définition de “subsidiarité”

Le mot “subsidiarité” vient du latin “subsidium” et de ses dérivés “subsidiarius” ou “subsidiarior” : il désignait à l'origine les lignes ou les troupes de réserve, qui n'étaient appelées à renforcer les armées régulières qu'en cas de besoin.

“Il est vrai que s'agissant d'un concept plus philosophique (philosophie sociale de l'Eglise) que juridique, la subsidiarité, dont il n'existe pas moins d'une vingtaine de définitions, reste particulièrement difficile à apprécier, aussi bien en ce qui concerne son contenu que ses conséquences. Pour le Littré, est subsidiaire ce “qui vient en aide à quelque chose de principal”, pour le Robert, ce qui est “secondaire, accessoire” et pour le Petit Larousse, ce qui est “destiné à suppléer à autre chose”... Ces différentes définitions renvoient toutes à l'idée de complémentarité, donc d'efficacité.”²

Appliqué au droit communautaire, ce principe devrait logiquement conduire la collectivité politique la plus élevée (L'Union Européenne) à n'intervenir, dans les compétences qu'elle est amenée à partager avec les États (les compétences concurrentes), que si les objectifs de l'action envisagée ne sont pas susceptibles, en raison même de leurs dimensions ou de leurs effets, d'être réalisée de manière suffisamment satisfaisante par les échelons inférieurs. (États ou régions).

² J. L. Clergerie, *Le Principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, 1997, p.3

Autrement dit, “le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l’action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu’offre l’échelon national, régional ou local. Concrètement , c’est un 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.”³

La subsidiarité devrait également permettre de privilégier systématiquement la collectivité la plus qualifiée pour réaliser les buts fixés par le traité.

2. Définition de “délimitation des compétences” (Subsidiarité négative)

La délimitation des compétences entre l’UE et ses États membres est l’un des principaux thèmes de réflexion identifiés par la déclaration sur l’avenir de l’Union annexée au Traité de Nice et par la déclaration de Laeken. Il s’agit d’établir une répartition claire et précise des compétences de l’Union en veillant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité tout en se rapprochant le plus possible des attentes des citoyens européens. Le système de contrôles garantissant le respect de cette délimitation, doit également être renforcé. La délimitation de compétences doit permettre ainsi de mieux identifier ce qui relève des compétences communautaires, régionales ou même locales.

Ce principe comporte deux aspects; l’aspect négatif consiste dans le fait que l’UE ne doit pas agir lorsque les objectifs de l’action envisagée peuvent être réalisés de manière satisfaisante par les Etats membres. L’aspect positif est le promoteur des compétences communautaires, et implique qu’elle agisse lorsque les objectifs envisagés peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire.

On peut rencontrer les opinions négatives à propos de la subsidiarité dans les idées libéralistes. Pendant la deuxième moitié du 17^e siècle, John Locke propose qu’on

³ Commission européenne, “Subsidiarité”, (http://europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_fr.htm), (visité le 7.11.2005)

doit limiter le pouvoir de l'Etat pour les problèmes dont les gens peuvent résoudre entre eux-même.

“Au 18e siècle, Montesquieu prétend que le fonction de l'Etat doit rester au second plan. Au 19e siècle, William Von Humboldt propose que l'Etat ne doit pas intervenir dans la résolution des problèmes personnels des citoyens. L'idée de Humboldt réfère à la subsidiarité négative.”⁴

Certaines constitutions nationales contiennent les discours plus proches du système libéral. On peut donner un exemple dans l'article 3 de la Constitution Suisse en 1874:

“Les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tel, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.”⁵

Ainsi que l'article de cette Constitution précise, les aides et les aptitudes de l'autorité centrale doivent rester à la façon de l'exception en face des pouvoirs propres des gens, des cantons et des provinces; ils doivent être une nécessité ou obligation.

En 1854, Abraham Lincoln faisait des discours semblables à ceux-ci:

“On fait des lois pour les besoins des gens; et ces lois aident la résolution des problèmes que les gens ne peuvent pas résoudre tous seul. Mais en même temps l'Etat ne doit pas intervenir dans les faits propres aux gens.”⁶

Ce discours indique la liaison entre le fédéralisme américain et l'idée de subsidiarité européenne.

A ce propos, Dusan Sidjanski affirme ainsi: “Les pouvoirs traditionnels dont sont dotés les Etats membres ne sont pas toujours à la hauteur de leurs responsabilités actuelles ou de leurs tâches nouvelles. D'où la nécessité d'Unions d'Etats dont les Etats américains ont pris conscience autrefois, les Etats européens aujourd'hui.

⁴ K. Endo, *Subsidiarity and its enemies*, Italy, European University Institute - EUI Working Papers, RSC No.2001/24, p.27

⁵ *ibid.* p.26

⁶ *ibid.* p.22

[...]Tout en permettant d'éviter les débordements inutiles, le principe de subsidiarité vise à optimiser la répartition des pouvoirs dans l'espace communautaire ainsi qu'à faciliter la réalisation de nouvelles tâches qui dépassent la capacité des Etats pris séparément."⁷

On voit le libéralisme comme un facteur augmentant l'influence de l'UE pour l'intégration. Altiero Spinelli a exprimé l'idée de subsidiarité pour la première fois, et la subsidiarité a été formulée encore dans le rapport de Tindemans en 1975. Tout au long de cette période, Spinelli calme les inquiétudes de Leviathan en Bruxelles en accentuant la subsidiarité négative.

Vers l'année 1989, la subsidiarité devient soudainement un terme populaire de l'Europe. En même temps, il y a des gens qui la comprennent de travers et qui ne la trouvent pas conforme à la raison; comme Jean Pierre Cot (ex-président du Group socialiste dans le Parlement Européen). Il dit que "ça arrange M. Delors d'être d'accord avec Mme Thatcher sur un malentendu."⁸

La subsidiarité devient cheval de Troie des fédéralistes européens, et elle est la cause de l'idée principale de centralisation de Bruxelles. Les tenants de fédéralisme affirment: "Tout homme est dès sa naissance et sa nature, appelé à gouverner sa propre personne. C'est pour cette raison que toute autorité extérieure doit rester subsidiaire..."⁹ Ici, le principe de subsidiarité présente un caractère décentralisé.

Une coalition est constituée entre les démocrates chrétiens qui appuient la subsidiarité dans la thèse de Spinelli; et Ralf Dohrendorf se met à l'avant-garde de ce courant. En 1971, ce mouvement a été affirmé dans un article de Die Zeit:

"L'Europe n'est pas tout à fait belle et chaude, parce qu'on fait tout pour être européen. Ce sera l'Europe européenne plus différenciée, colorée et diversifiée. Ce passage de l'Europe va créer un mouvement conformément au principe de subsidiarité."¹⁰

⁷ Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, P.U.F, 2e édition, 1993, p.304

⁸ K. Endo, *op-cit.* p.23

⁹ *ibid.* p.23

¹⁰ M. Hodges, *European Integration: Selected Readings*, Harmondsworth, Penguin, 1972, p.82

Dans ce chapitre, nous avons vu le sens de ces thèmes en général, maintenant nous pouvons nous concentrer sur l'histoire et l'importance de la subsidiarité dans la vie politique.

B - L'évolution de subsidiarité

Nous allons voir les précurseurs de l'idée de subsidiarité et l'origine religieuse de ce principe dans la première section de ce chapitre; ensuite analyser les étapes de développement de la subsidiarité dans la deuxième et troisième section.

1. L'Etat Subsidaire

Le principe de subsidiarité est sans doute d'origine religieuse, avant d'être laïcisé à partir du XVI^e siècle.

L'Eglise catholique devait s'inspirer de ce principe défini par des philosophes essentiellement chrétiens, pour déterminer ses relations avec ses églises locales. Parmi les précurseurs, on peut citer Aristote et Saint Thomas d'Aquin. Il convient de voir de plus près leurs idées en la matière. Ensuite, on va aborder le thème de "subsidiarité", selon l'Eglise catholique, les Eglises locales.

a. Les précurseurs: Aristote et Saint Thomas d'Aquin

Aristote (322-384) a trouvé les prémices du futur principe de subsidiarité. Il va s'efforcer de réhabiliter l'art et la nature, ainsi que la métaphysique. Il essaie d'expliquer les phénomènes extérieurs comme les phénomènes d'ordre humain (artificialisme), fait du bonheur le bien suprême (eudémonisme) et la place dans l'activité même de la raison et considère la vertu, comme une habitude qui ressemble à la nature.

Aristote a certainement été l'un des tout premiers philosophes à s'intéresser à ce qu'on appelle aujourd'hui la socio-politique. Il s'est en effet tout particulièrement attaché à étudier les conduites effectives de la réalité sociale. Il est sans doute possible de déceler chez cet auteur les prémices de ce qui allait devenir, plus tard chez des écrivains chrétiens comme Saint Thomas d'Aquin le futur principe de subsidiarité.

“Il semble bien que Saint Thomas d’Aquin se soit, quelques siècle plus tard, plus ou moins directement inspiré de l’oeuvre d’Aristote, pour dégager cette notion de subsidiarité dans un contexte, certes totalement différent. Dès le XIIe siècle, Aristote était en effet déjà très connu dans la chrétienté, mais une nouvelle génération de traducteurs devait lui permettre d’occuper, au cours du siècle suivant, la toute première place dans l’enseignement de la philosophie.”¹¹

Quant à Saint Thomas d’Aquin, il essaie d’accorder la foi et la raison, ainsi que la théologie et la philosophie, comme l’expression la plus achevée de la philosophie chrétienne.

La préfiguration du principe de subsidiarité se trouve dans l’un des oeuvres de Saint Thomas d’Aquin , appelée *Somme théologique*.

Saint Thomas d’Aquin s’est après Aristote, efforcé d’analyser les lois objectives qui règlent l’ensemble des activités humaines. Il évalue ainsi quatre “habitudes” acquises par l’homme pour réaliser ce qu’il appelle le “Bien commun”, qui est à la fois transcendant et immanent au bien de chaque citoyen. Il s’agit de “vertus naturelles” qui sont la prudence, la force, la tempérance et la justice. Cette dernière, qui pousse les individus à donner à chacun son dû, est évidemment pour lui la plus importante de toutes. Elle doit naturellement être au coeur même de la politique.

Saint Thomas, pour qui les hommes doivent s’aimer les uns les autres dans la recherche du “Bien souverain”, qui doit constituer leur fin ultime et à laquelle toutes les autres fins, y compris l’État, doivent être dociles, estime que la charité doit régir les rapports des citoyens dans la Cité. Il en déduit donc que la toute puissance de l’Etat doit être limitée par les multiples “communautés”, qui constituent ce qu’on appellerait aujourd’hui la société civile, et surtout par la seule “communauté” qui soit par nature totalement incontestable, celle dirigée par Dieu, le “Bien absolu”, qui préside au “Bien commun de l’univers”.

L’État devra donc se contenter d’accomplir les seules besoins que ces différentes “communautés” ne sont pas en mesure d’assumer avec efficacité et l’individu devra

¹¹ J. L. Clergerie, *op-cit.* p.8-9.

s'appuyer sur Dieu "en qui toutes choses préexistent pour pouvoir espérer se soustraire au primat de la politique. Il considère enfin que les droits individuels doivent s'efforcer devant les droits collectifs de la société.

"La 'subsidiarii officii principium', dont Aristote et surtout Saint Thomas d'Aquin ont été les premiers à parler, était donc destiné à l'origine à protéger l'individu contre la toute-puissance de l'État. L'Église catholique sera la première à l'utiliser, dès la première moitié du XVe siècle."¹²

Après avoir vu les idées initiales des philosophes concernant la subsidiarité, il convient d'exprimer la naissance de ce concept dans la vie catholique.

b. Connotation religieuse de notion de subsidiarité

L'Église a d'abord fait référence à ce principe pour définir ses relations avec les États catholique, avant de l'utiliser à nouveau dans ses rapports avec les églises locales. Il s'agissait dans les deux cas de tenter de limiter le rôle de la Papauté, qui n'aurait plus à intervenir que pour apporter son soutien aux collectivités inférieures dans l'accomplissement de leurs missions.

A partir de la fin du Ve siècle et jusqu'au début du XIVe siècle, le Pape n'était pas seulement le chef spirituel de l'Église catholique, il disposait également d'attributions d'ordre politique qui s'imposaient à l'ensemble des gouvernements civils.

"Cet impérialisme pontifical a d'ailleurs surtout été sensible du XIe au début du XIVe siècle, où certains papes ont entendu régner sur les souverains catholiques, de la même manière que ses derniers avaient pris l'habitude de régner sur leurs peuples, allant même jusqu' à les considérer comme leurs sujets."¹³

Pourtant certains princes n'ont pas toléré cette suprématie pontificale, qui devait sérieusement être remise en cause début du XIVe siècle. Pour tenter de ne pas perdre toute influence, les Papes ont alors cherché à s'accorder avec les princes et en

¹² *ibid.* p. 9-12

¹³ *ibid.* p. 12

particulier avec le roi de France et l'empereur d'Allemagne avec lesquels ils ont signé des Concordats.

“Lors du Concile de Trente (1545-1563), l'administration romaine a été fortement réorganisée pour tenir compte de la volonté d'indépendance des États. La répartition entre les “deux pouvoirs qui régissent le monde, l'autorité sacrée des Pontifes et le pouvoir royal”, devra désormais s'effectuer selon le principe de subsidiarité, dégagé par Saint Thomas d'Aquin au XIII.e siècle. La Papauté, qui n'a guère d'autre choix, ne pourra intervenir dans les affaires des États que dans le seul domaine religieux et encore à condition qu'elle soit en mesure de s'y montrer plus efficace. Mais la subsidiarité lui a surtout servi à cette époque à justifier le recul de son influence.”¹⁴

Le principe de subsidiarité s'est surtout développé à partir du XIXe siècle la grâce au christianisme social, interdit en 1891 par le Pape Léon XIII dans son Encyclique “Rerum Novarum”, qui condamne le capitalisme libéral et s'appesantit sur le “bien commun” et la solidarité.

La subsidiarité est non seulement utilisée pour avantager les Eglises locales face à la toute-puissance de l'Eglise de Rome, mais également (1931) pour en protéger les droits individuels contre le régime fasciste de Mussolini au pouvoir depuis 1922. Elle sert donc aussi à défendre la personne humaine menacée par toute intervention non justifiée de l'autorité publique.

Ce principe qui devait ensuite être appliqué par Pie XI, qui pensait que “la société est faite pour les personnes et non les personnes pour la société” et pour qui “toute activité sociale est, de sa nature, subsidiaire et doit servir de soutien aux membres du corps social et ne jamais les détruire, ni les absorber”, constitue désormais un élément essentiel de la doctrine de l'Eglise.

Le principe de subsidiarité, dont se réclame officiellement l'Eglise catholique depuis l'Encyclique de Pie XI “Quadragesimo Anno” en 1931, n'a pas été jusqu' à maintenant à la hauteur des espoirs qu'il aurait pu légitimement susciter à cette époque. On assiste même, depuis l'avènement du Pape Jean-Paul II en 1978, à une sérieuse reprise en main des Eglises locales par Rome.

¹⁴ *ibid.* p.15

Déjà en 1967, le Théologien contestataire allemand Hans Kung déplorait que l'Eglise n'ait guère tenu compte de ce principe qu'il définissait ainsi:

“Ce que l'individu peut faire par lui-même dans l'Eglise, la communauté ne doit pas le faire: ce que la communauté et l'autorité inférieure peuvent faire, la communauté supérieure ne doit pas le faire! Que la communauté se comporte subsidiairement vis-à-vis de l'individu et, de même, la communauté supérieure vis-à-vis de l'inférieure! On peut encore formuler cela de la manière suivante: autant de liberté qu'il est possible, autant de restriction qu'il est nécessaire!”¹⁵

Ce procès-verbal plutôt négatif n'est guère encourageant pour l'avenir de l'Union Européenne et pourrait bien confirmer les inquiétudes de ceux pour qui la subsidiarité, bien loin de jouer en faveur des Etats, renforcerait en réalité les privilèges de la Communauté. L'idée de subsidiarité, née chez les penseurs chrétiens, a été peu à peu laïcisée à partir du début du XVII.e siècle.

2. La Laïcisation de la subsidiarité

On doit déterminer l'apport d'Althusius à ce propos. “La théorie d'Althusius concernait la société, davantage que l'Etat proprement dit. La pensée moderne du rôle de l'Etat face aux autonomies sociales apparaît au moment où cet équilibre pose problème, au moment où pour une raison ou pour une autre il s'agit de défendre l'autonomie sociale.”¹⁶

Althusius a d'abord été influencé par Calvin, qui voulait supprimer toute hiérarchie au sein de la société de clergé et prétendait choisir les prêtres en fonction de leur seule compétence. “Il s'écarte ensuite du droit naturel, bien qu'il fasse souvent référence à la nature pour justifier sa conception de la société. Il refuse enfin l'absolutisme de Jehan Bodin pour déclarer la nécessité de limiter le pouvoir royal, en s'appuyant sur la souveraineté du peuple, qu'il n'hésite pas à placer au dessus des rois et assimile l'Etat à une fédération de régions et de villes autonomes.”¹⁷

¹⁵ *ibid.* p.20

¹⁶ C. M. Delsol, *L'Etat Subsidiaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p.61

¹⁷ Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.22

En adoptant la souveraineté du peuple et l'autonomie des différentes communautés qui forment la société politique et qui ont toutes une fonction bien spécifique à remplir, il désire en effet très nettement limiter, dans la mesure du possible, les interventions de l'État. Ce dernier ne devrait en effet, selon Althusius, être autorisé qu' à accomplir les seules tâches pour lesquelles il serait susceptible de se montrer le plus efficace (défense, diplomatie, monnaie...) et pour venir en aide aux collectivités inférieures.

Il s'agit en tout cas d'un excellent moyen pour lutter contre les tentations absolutistes des princes. Cette conception, développée aux XVI.e siècle par Althusius, est proche de la définition même du principe de subsidiarité, contenue dans le Traité de Maastricht du 7 février 1992 et selon laquelle, l'échelon le plus élevé (L'Union Européenne) n'est fondé à intervenir que si il est en mesure de le faire avec plus de chances de succès que les échelons inférieurs. (États membres ou régions).

La subsidiarité, qui est d'abord un concept philosophique et dont l'Église a été première à parler, a progressivement été utilisée par le législateur dès la fin du XVIIIe siècle sous l'influence des penseurs libéraux qui ont collaboré à la laïcisation.

3. La Subsidiarité et décentralisation

Pour le renforcement du rôle du Parlement et le développement des rôles de l'État et des partenaires sociaux selon le type de financement, il a rappelé clairement la subsidiarité.

“La décentralisation, qui constitue une conception relativement nouvelle de l'organisation administrative, plus ou moins directement inspirée de la philosophie rationaliste, individualiste et libérale du XVIII.e siècle, a en effet pour but de défendre les collectivités de base face à la toute puissance de l'État. Influencés tout comme la France par la philosophie libérale, la Grande-Bretagne avec le “local government” et surtout l'Allemagne avec le “Selbstverwaltung” ont progressivement mis en place un régime décentralisé.”¹⁸

Cette approche, tout à fait conforme au droit naturel, déjà présente au tout début du XVII.e siècle chez Althusius, sera également celle de Benjamin Constant, pour qui la décentralisation permet de limiter les privilèges du gouvernement, et celle d'Alexis de Toqueville¹⁹ qui y voit le seul moyen de permettre la participation des citoyens à l'action collective.

C - La subsidiarité comme l'un des éléments du fédéralisme

Dans ce chapitre, d'abord nous allons résumer le rôle important de la subsidiarité pour l'Etat et l'individu. Après, nous allons déterminer la relation entre la subsidiarité et le fédéralisme dans les sections suivantes de ce chapitre.

Le principe de subsidiarité, puisé dans la doctrine sociale de l'Eglise catholique, pour qui une entité supérieure ne doit jamais prendre les besognes en charge qu'une entité inférieure est en mesure de fournir aussi bien, sinon mieux qu'elle. Elle entend donc placer l'individu au centre de tout processus décisionnel; la subsidiarité vise à s'appuyer d'abord sur la famille, puis sur la société civile, les collectivités locales,

¹⁸ *ibid.* p.32-33

¹⁹ Pour plus d'information à propos la théorie de Tocqueville, voir C.M. Delsol, *op-cit.* pp.61-75

régionales, fédérales nationales et enfin supranationales.²⁰ En échange, les collectivités supérieures auront l'obligation de venir en aide aux collectivités inférieures qui pourraient faire appel à elles pour répondre aux besoins qu'elles ne pourraient satisfaire seules. Subsidiarité et solidarité sont en effet indissociables dans la doctrine sociale de l'Église, qui a toujours affirmé que la personne existait "avant l'État", auquel elle était supérieure.

"Il est vrai que la subsidiarité, après avoir été progressivement laïcisée à partir du début du XVIIIe siècle, a été utilisée par la plupart des partisans du fédéralisme, d'abord en Allemagne, puis au sein même de l'Europe, où elle a été introduite pour la première fois par Altiero Spinelli, dans son projet de traité d'Union européenne."²¹

Le principe de subsidiarité vient toujours avant des entreprises de centralisation. C'est à dire il vient toujours avant de l'idée de centralisation et il n'y a aucune exception dans les politiques européennes.

Celle-ci explique les premiers pas de Spinelli. Ses idées initiales sont conformes à cette vision. Lorsque Spinelli a défini ce concept dans le rapport de Tindemans de la Commission de la CEE en 1975, il s'est assuré de diffuser ses buts radicaux dans la Communauté. Un autre incident ressemblant à cette position se trouve dans le rapport de l'UE en 1984.

Pour établir une meilleure répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres, le Projet de Spinelli propose de: "...confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément."²²

D'autre part, Valéry Giscard d'Estaing a préparé un rapport en détail au sujet de la subsidiarité dans le Parlement Européen à la fin des années 1980. D'autre part, on se remémore Jacques Delors qui est un ardent défenseur de la subsidiarité. Il a parlé de

²⁰ Pour plus d'information à propos de l'Etat fédéral, voir Francis Delperee, *Justice Constitutionnelle et Subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.42-44

²¹ J.L.Clergerie, *op-cit.* p.2

²² Altiero Spinelli, "Projet de traité du Parlement européen sur l'Union européenne dit Projet Spinelli", (http://www.franceurope.org/pdf/projet_spinelli.pdf), (visité le 12.1.2006)

l'idée de subsidiarité dans son discours en 1985. Lorsqu'il dirigeait le Comité des banquiers centraux en 1992, il a référé franchement au principe de la subsidiarité. Delors qui a attiré l'attention sur lui-même et ses idées, a senti que les craintes de centralisation à Bruxelles devaient diminuer.

On ne doit pas oublier que les premiers pas de l'initiative Delorist sous le nom de subsidiarité, a incité à la construction d'un parti politique. Les partisans de ce groupe pensaient que leurs décisions prisent conformément à leurs Constitutions, se perdraient à Bruxelles avec l'idée de subsidiarité.

1. Le Concept de Fédéralisme européen

“On affirme souvent que le fédéralisme est utilisé par Emmanuel Kant dans son ouvrage sur la *Paix perpétuelle*, pour assurer l'Union d'Europe.”²³

Ce thème des Etats européens revient souvent dans l'oeuvre de Victor Hugo en 1949. Le fédéralisme européen est le sujet des idées qui s'opposent au socialisme national et au fascisme, tout au long des mouvements de résistance dans la Deuxième Guerre Mondiale. Pendant le congrès de la Haye (1948), le fédéralisme a été discuté largement au niveau de l'Europe, comme un modèle pour maintenir la paix. Dans ce congrès, on a discuté le transférer d'une partie des souverainetés nationales des Etats Européens pour l'utilisation en commun dans les années à venir.

Par ailleurs, dans la déclaration de Schuman qui est précurseur de l'instauration de CECA (9 Mai 1950), il a été affirmé que la fédération européenne est le but politique auquel on arrive à long terme.²⁴ La déclaration choisit la méthode fonctionnaliste et elle prétend qu'on ne peut pas former l'Europe subitement, et de l'autre côté, on admet que le futur de l'Europe est dans le fédéralisme et la construction institutionnelle qui unifie la production du charbon et de l'acier, s'appuie sur une base initiale concrète pour instaurer la fédération européenne.

²³ B.Dedeoğlu, *Adım Adım Avrupa Birliği*, İstanbul, Çınar Yayınları, 1996, p.64

²⁴ Pour plus d'information, voir M. Burgess, *Federalism and European Union: the building of Europe, 1950-2000*, accès par le service e-book de Bilgi University, (Dewey:341.242/2/09), 2000, pp:210-305

Le thème de “fédération” dans la notification de Schuman ne se trouve dans aucun traité fondamental. Après l’instauration de CECA, le thème de l’union économique commence à être employé au lieu de fédération politique. Cette situation démontre la gravité de la méthode fonctionnaliste pendant cette période. Mais à propos de l’harmonisation et de la gestion de l’intégration, on soutient aussi que les communautés composent la structure politique comme le noyau de la fédération.

“Le projet relatif à l’Union Politique d’Europe est enclin au fédéralisme (Le Projet en 1953). Après que le Parlement Français eut refusé le traité de Communauté européenne de Défense (30 Août 1954), le Projet n’a pas pu être réalisé et l’inclination fédéraliste a été perdu.”²⁵

Dans les discussions fédéralistes relatives au futur de l’Europe, il y avait deux approches différentes:

L’une de celles-ci est l’idée traditionnelle qui accepte le fédéralisme en qualité d’organisation particulière à l’Etat. Selon cette idée, l’UE est un Etat mais on le projete de façon à devenir un Etat fédéraliste.

“Cette projection (Le Projet de l’Etat supérieur) peut être comprise comme la reproduction du nationalisme des Etats membres au niveau de l’Europe. C’est pour cela, qu’on critique l’idée de l’Europe intergouvernementale, fût-elle fédérale; parce qu’on ne peut pas la concilier avec l’*ethos* de l’intégration européenne. On s’oppose aussi au projet de l’Etat fédéral à cause de ne pas résoudre le problème de légitimation démocratique de l’UE et de favoriser la centralisation. Il fortifie son assiette dominante sur les décisions des élites en accroissant la centralisation.”²⁶

Selon Jurgen Habermas, “les Etats européens ne disposent pas d’un pouvoir à conserver l’intérêt public contre les éléments de la globalisation. L’intervention dans le marché pour assurer la solidarité et la justice publique, peut seulement exercer une

²⁵ B. Dedeoğlu, *Adım adım Avrupa Birliği*, op-cit. p.144

²⁶ E. Oder, *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, İstanbul, Anahtar Kitaplar, 2004, p.451

influence sur l'Etat fédérale européenne. Et aussi c'est seulement l'Etat fédérale qui assume la responsabilité des activités publiques, éthiques et politiques.”²⁷

L'autre idée qui prétend L'Union Européenne fédéraliste, réfère le fédéralisme à un modèle d'organisation que l'on applique hors de l'Etat. Ici, on cherche les possibilités de créer un fédéralisme supranational en unifiant l'idée fédéraliste et l'idée fonctionnaliste. Le fédéralisme supranational accentue la difficulté de l'existence d'un fédéralisme unique et son application à l'Europe. A cause de cela il oblige à discuter les genres différents du fédéralisme au niveau de l'Europe. On peut considérer la disposition des compétences (fédéralisme appuyé à la divergence), la coopération ou le soutien des régions moins-développés tout en traçant les lignes principales d'un fédéralisme Européen.

“Dans les années 60, pour l'UE, on parlait de fédéralisme dans le but de faire un équilibre entre les pouvoirs des Etats membres.”²⁸

Dans les années 80, on discutait l'augmentation des compétences du Parlement européen, la délimitation de la méthode d'unanimité pour les décisions du Conseil et pour passer de l'Union monétaire à la fédération²⁹.

2. Nouvelles approches au concept du fédéralisme

En raison de son originalité, nous avons voulu donner les idées de J.F. Fisher en matière de fédéralisme.

“Fischer pense que l'élargissement assez rapidement vers l'est; et les réformes institutionnelles conforme à cet élargissement accroissent l'aptitude de mouvement de l'UE; et ces deux projets doivent être réalisés de façon à être conforme l'un à l'autre. Selon lui, après l'élargissement vers l'est, l'UE va s'obliger à préférer la détérioration ou l'intégration. Il propose la fédération d'Europe contre la

²⁷ J. Habermas, “Why Europe needs a constitution”, (<http://www.newleftreview.net/NLR24501.shtml>), (visité le 20.5.2005)

²⁸ E.Oder, *op-cit.* p.454

²⁹ Pour plus d'information à propos des travaux fédéralistes dans les années 80, voir B. Dedeoğlu, *Adım adım Avrupa Birliği*, *op-cit.* p145.

détérioration et la dissolution. Cette fédération doit être instauré en s'appuyant sur le traité constitutionnel.”³⁰

Les gens prennent conscience de l'importance de la sécurité et de la surveillance des Etats nationaux, toutes les fois que la globalisation et l'Européanisation créent les joueurs anonymes et des constructions supérieurs le plus loin du citoyen. A cause de cela, l'intégration politique contre les traditions, les organisations nationales, les conditions historiques et culturelles de l'Europe, serait une faute de constitution; et donc sa correction sera difficile. L'Etat fédéral européen qu'on imagine être en souverain et qui a anéanti les Etats nationaux et leurs démocraties jusqu'à présent, devient une construction synthétique face à la réalité européenne développante.

Fischer s'oppose à cette construction synthétique; il pense que la division de souveraineté entre les Etats nationaux et l'Europe est nécessaire. Premièrement, il propose de construire une organisation institutionnelle qui s'appuie sur la représentation des éléments nationaux au niveau de la législation et l'exécution de l'UE. Dans ce cadre, le Parlement Européen doit représenter l'Europe des Etats nationaux et aussi l'Europe des citoyens.

La deuxième proposition de J. Fischer à propos de la division de souveraineté, est un traité constitutionnel qui assure la répartition de compétence entre la fédération et les Etats nationaux. Ce traité peut servir à créer une Europe plus compréhensible et plus transparente pour les citoyens. Dans ce traité, on doit transmettre à la fédération les sujets nécessaires d'une façon inconditionnés et le reste doit rentrer dans la compétence des Etats nationaux. Il déclare que la fédération ne met pas fin à l'existence des Etats nationaux et que le principe de subsidiarité va être connu au niveau constitutionnel.

“La fédération de J. Fischer pourrait être constituée entre les Etats appartenant au “centre de gravité” et décidés à aller de l'avant sans attendre que tous les Etats de l'Union soient prêts à en faire autant. Et voici comment il voit l'action des Etats appartenant à ce centre de gravité. Un tel groupe d'Etats conclurait un nouveau traité fondamental européen qui serait le noyau d'une constitution de la fédération. Sur la

³⁰ E.Oder, *op-cit.*, p.454

base de ce traité fondamental, la fédération se doterait de ses propres institutions, d'un gouvernement qui, au sein de l'UE, devrait parler d'une seule voix au nom des membres du groupe sur un aussi grand nombre de questions que possible, ainsi que d'un parlement fort et d'un président directement élu. Un tel centre de gravité devrait être l'avant-garde, la locomotive du parachèvement de l'intégration politique et comprendre déjà tous les éléments de la future fédération.³¹

La fédération d'Europe de Fischer est un projet que l'on peut réaliser à long terme. C'est la raison pour laquelle les Etats qui veulent une coopération renforcée, doivent étendre cette méthode dans le traité que l'UE prévoit. C'est la première période.

La deuxième période est de construire un centre d'attraction dirigeant vers l'Union politique. Pour cela, un groupe des Etats membres qui assurent un rapprochement de premier ordre, prépare un traité principal à la manière du noyau de la constitution de fédération. Fischer déclare que le traité principal peut prévoir un Parlement fort et un président élu par l'élection directe. Le centre d'attraction doit avoir tendance à l'expansion et il ne doit pas forcer les autres Etats membres à participer mais il doit éveiller la volonté de participation. La dernière période est la Fédération d'Europe.

3. Relation entre subsidiarité et fédéralisme

Depuis les années 50, on considère que l'intégration européenne est une construction *de facto* fédérale ou demi-fédérale. C'est pourquoi, on parle d'un fédéralisme en voie de construction.

Dans le modèle de l'organisation fédéraliste pour l'UE, les principaux éléments fédéralistes sont:

- Le principe de subsidiarité (l'appui écrit)
- La doctrine de supériorité (l'appui non-écrit)

Le principe de subsidiarité indique que la société et l'individu sont en relation hiérarchique. Les individus doivent travailler de toutes leurs capacités; quant à la

³¹ J. Fischer, "La Fédération ou fédération des Etats-nations", (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0301-02.html>), (visité le 13.12.2005)

société, elle doit revendiquer les responsabilités que ne peut pas accomplir les pouvoirs des individus. Une autre sens de ce principe est de garder l'indépendance individuelle de l'autorité centrale. "La relation entre l'Etat et l'individu que le principe de subsidiarité prévoit, est employé à garder les compétences des Etats membres contre la fédération. Sous l'effet des lois fédéralistes et de la Constitution allemande, le droit de l'UE contient le principe de subsidiarité que l'on trouve à la base des Etats fédéralistes."³²

Le fédéralisme allemand est une partie inséparable du principe de subsidiarité, et il est d'ailleurs présenté dans la loi fondamentale de Bonn de 1949. Son application dans le cadre institutionnel allemand est spécialement intéressante dans la mesure où, si l'Union Européenne devient une fédération, elle pourrait être proche de l'exemple allemand.

On sent l'influence de la subsidiarité dans la tradition constitutionnelle allemande jusqu'au début du national-socialisme, et aussi elle est présentée plus carrément dans la loi fondamentale de Bonn.

"La Constitution de Weimar du 19 Août 1919 est à l'origine d'un régime intermédiaire entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire. Le Reich se compose de 17 Etats, désormais appelés "Länder" (pays), qui se voient doter d'une certaine autonomie, législative, administrative et juridictionnelle (article 5), bien que l'Etat central conserve l'essentiel des attributions."³³

La répartition des attributions législatives entre le Reich et les Länder a des difficultés d'application. Cette Constitution, sans se rapporter nettement à la subsidiarité, avait cependant tenu à distinguer le domaine des compétences exclusives du Reich de celui des compétences concurrentes, pour lesquelles les Länder conservent le droit de légiférer aussi longtemps et si le Parlement du Reich, n'intervient pas lui-même.

³² Ünal & Gülören Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, Beta, 2000, p.93

³³ Carré de Malberg, *La question du caractère étatique des pays allemands et l'article 76 de la Constitution de Weimar, dans l'Allemagne depuis la guerre*, Paris, L.G.D.J., 1925, p.76

La République de Weimar, qui ne devait pas continuer à vivre bien longtemps, après la crise de 1929, en s'écartant très vite du fédéralisme, signalait déjà l'Allemagne unitaire du III.eme Reich. Il faudra attendre la fin de la deuxième guerre mondiale pour voir l'Allemagne reprendre des relations avec la tradition fédéraliste.

On accepte que la république de Bonn est un Etat fédéral. On a choisi le fédéralisme parce que:

“Les Alliés, hostiles à tout risque de renaissance d'une quelconque grande Allemagne ont préféré miser sur un Etat, à l'intérieur duquel coexisteraient des régions fortes, susceptibles de représenter autant de contre pouvoir capables d'en limiter la puissance. Il a ensuite été tout à fait indispensable de restaurer effectivement et durablement les libertés et de construire une démocratie beaucoup plus sûre que celle mise en place par la Constitution de Weimar. La structure fédérale permet en effet de donner à des autorités locales, plus proches de la base, de réels pouvoirs de décision et de protéger les minorités régionales, en s'appuyant sur les partis politiques eux-mêmes décentralisés.”³⁴

Dans la Constitution de Weimar, le fédéralisme a pour but d'assurer le respect des différentes particularités locales, mais en même temps d'établir une séparation des pouvoirs. L'expérience allemande est donc riche d'enseignements pour le fédéralisme européen.

³⁴ K. Hesse, “Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland”, cité par Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.36

II - LA SUBSIDIARITE COMME PRINCIPE QUI GOUVERNE LA REPARTITION DES COMPETENCES

Dans cette partie, nous allons voir la place de ce principe dans la vie actuelle de l'Europe. Tout d'abord, il faut expliquer la répartition des compétences dans l'Union européenne, pour mieux comprendre le rôle de la subsidiarité; ensuite, nous allons analyser l'évolution et l'application de ce principe.

A - La Répartition des compétences dans l'UE

Dans ce chapitre, nous allons voir en premier lieu, les principes importants et essentiels relatifs aux compétences communautaires; en second lieu, nous allons analyser les différents types de compétences. Enfin, nous allons attirer l'attention sur le rôle du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences.

1. Les principes essentiels à propos des compétences communautaires

Comme l'affirme Martyna Kurcz "Ce ne sont pas les doctrinaires qui ont construit l'Europe. Ce sont les entêtés audacieux."³⁵ Partant de cette affirmation nous pouvons confirmer que la Communauté Européenne a été instaurée de façon à disposer d'une personnalité juridique, d'une capacité d'action et de procès, dans le but de réaliser les objectifs qui ont été précisés par les traités instituant, avec des compétences plus larges que les autres organisations internationales. (TCE Article 281,282) Ces compétences dont les institutions de la Communauté disposent, ne sont pas illimitées. Au contraire, les institutions de la Communauté agissent selon les compétences définies clairement dans les traités instituant sous le contrôle juridique.³⁶ Mais en peu de temps, les malentendus apparaissent entre les institutions de Communauté et les Etats Membres, au sujet des limites et de l'application des compétences. Sur ce point, le principe de subsidiarité est entrée dans le droit communautaire.

"De façon générale, appliqué au domaine institutionnel, le principe de subsidiarité se conçoit comme un principe 'gigogne': il signifie que, dans une entité donnée (Etats ou une fédération d'Etats), le niveau supérieur du corps politique ne doit être

³⁵ A. Mattera, "La répartition des compétences au sein de l'Union européenne", *Revue du Droit de l'Union européenne*, Octobre 2005, p.575

³⁶ Pour plus d'information à propos des raisons d'une classification des compétences de l'Union, voir *ibid.* pp.581-608

compétent ou ne peut agir que lorsque l'action considérée peut être entreprise à ce niveau de manière plus efficace qu'au niveau inférieur au regard de sa dimension ou de ses effets. Une hiérarchisation des niveaux d'intervention paraît ainsi s'imposer: hormis l'individu, le local, le régional, le national, l'europpéen, sans oublier l'international. En cela, le principe de subsidiarité tend à garantir que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens.³⁷

Le principe de subsidiarité a été prévu d'abord dans le traité instituant la Communauté européenne (l'article 5), et il a été apporté dans le droit communautaire par le traité sur l'Union Européenne. Quelles sont les compétences communautaires, et comment va-t-on les répartir entre les Etats membres et l'Union? Ce principe répond à ces questions. Les activités communautaires s'appuient sur les compétences qui ont été connues implicitement ou explicitement par les traités instituant ou par les autres méthodes. On a précisé les actions qui seraient réalisées par les institutions communautaires en détail pour chaque sujet déjà exprimé dans les traités.

Le principe d'attribution régit la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union, en ce sens que ces dernières ne sont titulaires que des compétences qui leur sont attribuées, leurs activités ne pouvant ou ne devant se déployer que dans un certain nombre de domaines limitativement énoncés par les traités. Même si, "ces domaines sont, aujourd'hui, nombreux et importants, on ne se trouve pas, comme dans un Etat unitaire, en face d'un champ d'action théoriquement illimité."³⁸

Selon l'article 5.1 du traité instituant la communauté européenne:

"La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité." Ce jugement exprime le principe de compétence d'attribution. La Communauté peut agir seulement les compétences dont les Etats membres ont assignés directement à elle. Les objectifs de la Communauté tirent le cadre le plus large des compétences limités de Communautés.

³⁷ M. Wathelet, "La subsidiarité au sein de l'Union Européenne: le processus décisionnel", in *L'Europe de la Subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, sous la direction de Marc Verdussen, 2000, p.136

³⁸ *ibid.* p. 133

“Le traité instituant la communauté européenne (TCE) s’analyse en un traité cadre, se limitant bien souvent à tracer les lignes directrices de l’action des institutions et des Etats membres. Les institutions se voient, dans ces conditions, assigner des orientations et objectifs généraux qu’il leur appartiendra d’atteindre et de préciser grâce aux procédures établies par le Traité –ce qui leur laisse une latitude et une marge de manoeuvre certaines-. Le principe d’attribution se concilie ainsi parfaitement avec l’exercice, en particulier par le Conseil, agissant éventuellement en codécision avec le Parlement européen ou la Commission, d’un large pouvoir d’appréciation discrétionnaire identique à celui dont dispose le législateur national, les institutions étant confrontées à des choix complexes, impliquant une conciliation permanente entre une multiplicité d’intérêts légitimes.”³⁹

Les institutions communautaires qui utilisent la compétence de régulation de la part de Communauté, dépendent aussi du principe de compétence d’attribution. Selon la deuxième phrase de l’article 7.1 du TCE, “chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité.”

Le même sujet se répète dans l’article 5 du traité sur l’Union Européenne: “Le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d’une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés, et d’autre part, par les autres dispositions du présent traité.” Ici, on énonce que les compétences communautaires sont assignés “explicitement” par les traités.

Selon le principe de compétence d’attribution, L’Union agit dans le cadre des compétences dont les Etats membres lui ont donné dans la Constitution, sur le point de parvenir aux buts déclarés dans la Constitution. Les compétences qui ne sont pas attribués par la Constitution à l’Union, concernent les Etats membres.

“Bien que les institutions communautaires n’aient pas de pouvoir normatif général, il ne faudrait pas en déduire pour autant qu’elles n’auraient que des compétences que les traités leur auraient expressément attribuées. La jurisprudence de la Cour de

³⁹ *ibid.* p. 134

Justice leur a en effet très tôt reconnu des compétences supplémentaires, dont certaines ont pu être qualifiées d'implicites mais qui toutes préfigurent le principe de subsidiarité.⁴⁰

Si la Communauté a besoin de certaines compétences que les Traités ne lui ont pas attribué sauf pour ses compétences explicites, elle pourra agir d'après le principe de compétence implicite.

“Ces compétences, qui ne résultent pas expressément des dispositions des traités, mais se fondent sur leur finalité, ont peu à peu permis à la Communauté d'élargir son domaine d'intervention à certaines activités connexes (aide au développement, contrôle des concentrations industrielles,...), qui leur échappaient à l'origine.”⁴¹ Elles constituent pour M. Dusan Sidjanski une version positive du principe de subsidiarité qui suffit à légitimer, jusqu'au Traité de Maastricht, le développement implicite des politiques communautaires.

La compétence implicite assure l'exécution d'une compétence explicite de façon convenable lorsqu'on ne peut pas user d'une compétence explicite sans exister cette compétence implicite.

L'existence de la compétence implicite est fondé sur le principe d'effectivité. Selon ce principe, on doit interpréter une norme de Communauté de façon à réaliser les résultats comme prévus efficacement. La compétence implicite est un type de compétence dérivée qui assure l'application d'une compétence explicite et existe grâce à cette compétence explicite. La compétence implicite n'est pas une compétence créée, est une condition de l'application de la compétence explicite.

Un autre principe de compétence communautaire est la compétence complémentaire qui a été prévue dans l'article 308 du TCE. Selon l'article 308:

“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

⁴⁰ Jean-Louis Clergérie, *op-cit.* p.55

⁴¹ Dusan Sidjanski, *op-cit.* p.163

l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.”

Dans la cas de compétence implicite, on suppose que la compétence implicite existe grâce à une compétence explicite présente; quant à la compétence complémentaire, on crée une nouvelle compétence que le traité ne connaît pas encore en suivant une méthode particulière et à l'unanimité.

Dans cette méthode particulière, il y a deux conditions, l'un est thématique, l'autre est formelle:

- Pour réaliser l'un des objectifs communautaires, dans le cadre du marché commun, il s'agit de la nécessité d'agir pour la Communauté, mais TCE n'assigne pas la compétence à la Communauté. (thématique)
- Si il y a une condition thématique, on peut agir après la proposition de la Commission, à l'unanimité du Conseil, et en consultant au Parlement européen. (formelle)

On ne peut pas user de la compétence complémentaire dans l'article 308 pour parvenir à un objectif qui n'existe pas dans le traité instituant la Communauté européenne. On peut l'utiliser dans le cadre de la réalisation des objectifs communautaires et elle dispose d'une particularité d'appui juridique pour élargir les compétences de l'Union.

2. Les différentes catégories des compétences législatives de l'UE

On peut distinguer trois types de compétences législatives: Compétences exclusives, compétences partagées et compétences complémentaires. Nous allons voir ces types de compétence dans les sous-sections suivantes.

a. Compétences Exclusives

L'Union / Communauté dispose d'une compétence exclusive lorsqu'elle est seule à pouvoir adopter des normes dans un domaine. Toute intervention des Etats membres est exclue sauf sur habilitation des institutions communautaires, ou lorsqu'il existe une lacune qu'il est nécessaire de combler. En 2004, on s'est entretenu dans la Conférence des Représentants des gouvernements des Etats membres des domaines de compétences de l'Union.⁴²

“Le meilleur exemple des champs dont TCE assigne la compétence exclusive à l'Union avec un arrêt explicite, est la politique commerciale commune qui a été prise en main dans l'article 131-134 de TCE. Dans la notification d'opinion (no:1/75) en 1975, TCE a énoncé que la Communauté était responsable d'accomplir les actions en dedans et/ou en dehors de l'Union, pendant la réalisation des principes de la politique commerciale commune. Il a déclaré aussi que cette politique visait à protéger les intérêts communs de la Communauté; dans ce but, les intérêts nationaux des Etats membres devaient s'harmoniser réciproquement; et les Etats membres ne disposaient pas d'une compétence concurrente qui risquait d'affaiblir les intérêts communautaires.”⁴³

Les sujets qui sont dans le champs de compétence exclusive de la Communauté⁴⁴, sont toujours discutés. Si on sépare ces compétences en deux, les compétences internes et externes; la compétence exclusive qui se trouve dans le champ des relations internes, n'existe pas seulement au point de vue de la compétence explicite, elle existe aussi au point de vue des compétences implicites de la Communauté. Dans le champ où la compétence implicite de la Communauté existe, les Etats membres ne disposent pas d'une compétence de possession indépendante.

⁴² Pour plus d'information, voir Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, “Traité établissant une Constitution pour l'Europe”, Bruxelles, CIG 87//2/04, REV2, 29 Octobre 2004, p.19

⁴³ Ünal & Gülören Tekinalp, *op-cit.* p:85

⁴⁴ Pour plus d'information, voir Martyna Kurcz, “La répartition des compétences au sein de l'Union européenne”, *Revue du Droit de l'Union européenne*, Editions Clément Juglar, Octobre 2005, pp.600-602; voir également Convention européenne, “Description du système actuel de délimitation de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres”, CONV 17/02, Bruxelles, le 28 Mars 2002

On peut gagner la compétence exclusive de la Communauté dans le champ des relations externes, par voie d'une compétence explicite et aussi d'une compétence implicite. Selon le principe de compétence implicite, on accepte implicitement que la compétence secondaire est connue conformément au principe d'efficacité, si l'application d'une compétence explicite s'appuie sur l'existence d'une compétence implicite.

Si on assigne une compétence interne à la Communauté pour certains sujets, mais on n'assigne pas en même temps une compétence externe, et que l'arrivée de l'objectif de la compétence interne dépend de l'application de cette compétence externe, on peut accepter que la compétence externe est assignée à la Communauté.

La Cour de Justice a abordé ce sujet dans les arrêts de Erta(1971) et Kramer(1976). Ces arrêts concernent les deux traités internationaux à propos des routes de transport et ressources biologiques de la mer.

Dans l'arrêt d'Erta (European Road Transport Agreement), on a décidé que la Communauté a été habilitée conformément à la décision du Traité CE et aussi à la disposition acceptée par les organes communautaires. Dans ces conditions, les Etats membres ne peuvent pas disposer d'une compétence concurrente, car les pas qui ont été fait hors des organes communautaires, peuvent s'opposer à l'application du droit communautaire et l'unité du marché commun.⁴⁵

Dans l'arrêt de Kramer, après que la Cour ait clairement accepté l'existence de la compétence implicite, et qu'elle ait reconnu que les organes communutaires disposaient de compétence pour se mettre en relation avec les pays tiers sur ce sujet⁴⁶.

⁴⁵ Arrêt AETR 1971, CJCE: aucun texte n'autorise la communauté à conclure des accords externes en matière de transport, mais la communauté avait déjà commencé à poser des règles relatives au traitement social des chauffeurs routier, la CJCE a donc estimé que la communauté était compétente à la place des Etats pour conclure de tels accords externes. Pour plus d'information, voir Ünal & Gülören Tekinalp, *op-cit.* p.84

⁴⁶ Arrêt de la Cour du 14 Juillet 1976, Cornelis Kramer et autres, (Recueil de jurisprudence 1976 page 01279), pour plus d'information, voir Ünal & Gülören Tekinalp, *op-cit.* pp.86-87

En résumé, pour que la Communauté puisse disposer d'une compétence externe exclusive:

-Il faut qu'il y ait une disposition explicite dans les traités,

-Il faut que la compétence interne apporte implicitement la compétence externe. Pour réaliser cette situation: "Dans le cas où une compétence interne a été reconnue à la Communauté, et en même temps la compétence externe ne lui a pas été explicitement reconnue, si la réalisation de l'objectif poursuivi par la compétence interne dépend de l'exercice de compétence externe par la Communauté."⁴⁷

b. Compétences Partagées

Il y a certains domaines qui restent hors des compétences implicites ou explicites de la Communauté. Mais dans ces domaines où les Etats membres et la Communauté ont des devoirs, tous les deux côtés disposent des compétences partagés.

En d'autres termes, "il s'agit de domaines dans lesquels les Etats membres peuvent légiférer aussi longtemps que, et dans la mesure où, L'Union / Communauté n'a pas exercé sa compétence en adoptant des normes, ce qu'elle peut faire de plein droit. Lorsque L'Union / Communauté légifère dans le domaine en cause, les Etats membres ne peuvent plus légiférer dans le champ couvert par cette législation au-delà de ce qui est requis pour sa mise en oeuvre et les normes législatives adoptées ont la primauté sur celles des Etats membres. La compétence de la Communauté devient ainsi exclusive par son exercice."⁴⁸

Avant le traité de Maastricht, la Communauté disposait d'une liberté d'action complète sous l'angle de faire les régulations comme elle voulait dans le domaine de compétence concurrente. Mais le principe de subsidiarité qui s'établit dans le traité de Maastricht (l'article 5.2), accepte que les compétences des Etats membres sont principales dans le domaine de compétence concurrente, et les actions de la Communauté dépendent de certaines conditions dans ce domaine. Tant qu'il n'y a pas une régulation obligatoire sur cet espace par la Communauté, les Etats membres possèdent la compétence d'action indépendante. Mais si une action obligatoire

⁴⁷ *ibid.* p. 87

⁴⁸ Convention Européenne, "Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres", Bruxelles, CONV 47/02, 15 Mai 2002, p.7

communautaire a été réalisé en passant au contrôle du principe de subsidiarité et en obtenant sa légitimation; les compétences des Etats membres dans ce domaine seraient écartées. Ainsi les compétences de la Communauté viennent en avant des compétences des Etats membres pour cette situation. Après cela, les Etats membres peuvent faire seulement les régulations valables pour ces actions communautaires dans ce domaine.

Ce système est la résultat d'un principe qui est nommée la doctrine du droit de préemption (doctrine of preemption) et s'appuie sur le principe de la supériorité du droit communautaire. La Cour de Justice des Communautés Européennes admet que la Communauté pourrait obtenir la compétence pour réaliser les objectifs déjà définis dans les Traités. Ce type d'action reste dans les buts communautaires qui tirent le cadre des compétences communautaires au sens le plus large. C'est pour cela, il n'enfreint pas le principe de compétence d'attribution et il n'empiète pas sur les compétences des Etats membres. Ainsi, la compétence exclusive de la Communauté se substitue à la compétence concurrente des Etats membres qui existe déjà dans ce domaine grâce à l'action de la Communauté.

c. Compétences Complémentaires

Domaines pour lesquels l'Union /Communauté se limite à compléter ou appuyer l'action des Etats membres, ou à adopter des mesures d'encouragement ou de coordination. Dans ces domaines, il est courant de procéder à une délimitation négative des compétences. (Ex: l'Exclusion de toute harmonisation dans certains domaines.) Le pouvoir d'adopter des normes législatives dans ces domaines reste de manière substantielle dans les mains des Etats membres et l'intervention de la Communauté ne peut pas avoir pour effet de refuser celle des Etats membres.

Les domaines d'action, dont l'Union dispose pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément sont dans la plupart des cas les nouveaux domaines d'action ajoutés par le traité de Maastricht ou par la suite.

“Il convient de noter que la principale différence entre les compétences complémentaires et les compétences concurrentes est que, dans le second cas, dès lorsque l'Union / Communauté légifère dans les domaines en cause, les Etats

membres ne peuvent plus légiférer dans le champ couvert par cette législation au-delà de ce qui est requis pour sa mise en oeuvre. La compétence de la Communauté pourrait ainsi devenir exclusive par son exercice. Cela ne peut jamais être le cas dans les domaines relevant des compétences complémentaires, pour lesquels les traités limitent rigoureusement l'intervention de la Communauté, qui ne doit pas interférer avec les pouvoirs législatifs des Etats membres.”⁴⁹

Les compétences dans les nouveaux domaines d'action ajoutés par le traité de Maastricht ou par la suite, illustrent la tendance à remplacer la méthode fonctionnelle d'attribution des compétences par une attribution matérielle des compétences. Les bases juridiques concernées définissent les actions précises devant être menées par la Communauté, assorties dans certains cas d'exclusions spécifiques de compétence. Les liens entre les délimitations négatives de compétences (Ex: l'exclusion de toute harmonisation dans le domaine de la culture) et les compétences fonctionnelles de l'Union (ex: dans le domaine du marché intérieur) soulèvent des problèmes importantes:

-L'établissement d'une distinction plus transparente entre les domaines de compétence complémentaire, les domaines pour lesquels l'UE n'est pas compétente et les domaines où il existe des compétences concurrentes.

-La clarification et rationalisation des compétences complémentaires, l'insertion d'une définition des compétences complémentaires dans les traités.

-L'énumération des domaines d'action de l'UE relève complètement de la catégorie des compétences complémentaires.

“La question des compétences complémentaires est un élément important de l'examen plus général de la délimitation des compétences de l'UE. La réflexion pourrait également porter sur un éventuel réexamen de l'article 308 du traité CE. La Cour a fait valoir que l'article 308 ne pouvait être utilisé aux fins d'étendre les compétences communautaires au-delà du cadre prévu par le traité ou d'harmoniser les législations des Etats membres dans des domaines où il est interdit à la

⁴⁹ Convention Européenne, “Mandat du groupe de travail sur les compétences complémentaires”, Bruxelles, CONV 75/02, 31 Mai 2002, p.4

Communauté de le faire. Ce qui est le cas pour la plupart des domaines relevant des compétences complémentaires.”⁵⁰

En ce qui concerne les compétences des Etats membres, il faut dire qu’il s’agisse, soit de domaines non visés dans le traité et, en conséquence, par l’effet du principe de compétence d’attribution, n’entrent dans le champ de compétence de l’UE / CE et restent dans le domaine de compétence des Etats membres.

3. Le principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre l’UE et les Etats membres

Les actions de la Communauté qui peuvent varier dans plusieurs domaines, incommode certains Etats membres de temps en temps. Certains petits pays qui considèrent que leurs intérêts sont mieux sauvegardés par la Communauté, et soutiennent l’intégration plus renforcée. Les autres pays qui sont passionnés de leurs souverainetés et qui favorisent leurs intérêts nationaux, semblent n’avoir aucun plaisir à transférer leurs compétences à la Communauté. C’est pour cela, que l’on développe les systèmes qui accroissent la capacité d’action des Etats membres et qui limitent les compétences de la Communauté dans une certaine mesure.

La doctrine de préemption (doctrine of preemption) donne à la Communauté l’occasion d’obtenir la compétence complète dans un domaine où les Etats membres possèdent un droit d’action indépendant, grâce à une action de la Communauté. L’obtention d’une telle compétence par la Communauté est obligatoire pour constituer et fonctionner un marché commun fort, mais aussi elle peut augmenter la bureaucratie ou elle peut contraindre la Communauté à attendre d’assurer l’unanimité. Ainsi elle peut causer un effet de ralentissement de l’intégration.

Il faudrait renouveler les méthodes d’intégration à cause de ces effets négatifs. Le premier exemple serait d’ajouter l’article 95 au traité instituant la Communauté européenne avec l’Acte Unique. Cet article donne à la Communauté l’occasion de mettre en action à la majorité qualifiée pour certains sujets.

L’article 176 du TCE permet le droit de régulation plus préventive que la régulation de la Communauté aux Etats membres dans les domaines d’environnement où la

⁵⁰ *ibid.* p.3

Communauté est déjà en action. Cette application est l'un des exemples du principe de "minimum harmonisation" qui fait exception à l'harmonisation maximum. Selon ce principe, la Communauté fait la régulation principale avec obligation de s'adapter par les Etats membres; mais les Etats membres peuvent accepter des dispositions plus préventives et dépassés cette obligation, en servant le même objectif. Mais bien sûr, les Etats membres ne doivent pas empêcher les principes essentiels de la Communauté comme la libre circulation, grâce à ces dispositions, sans se soumettre aux exceptions de l'article 30 du TCE.

A propos de répartition des compétences, le principe le plus important et nouveau est le principe de subsidiarité. Le but essentiel de ce principe est de protéger les compétences des Etats membres contre la Communauté, et empêcher l'intervention impropre de la Communauté.

B - L'évolution et l'application de subsidiarité dans l'UE

Après avoir vu le rôle du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences, nous pouvons analyser enfin l'évolution et l'application de ce principe. Dans la première section de ce chapitre, nous allons étudier les signes de la subsidiarité dans les traités instituants. Ensuite, nous allons voir les développements relatifs à la subsidiarité, jusqu'au traité de Maastricht. Enfin, nous allons examiner le Traité de Maastricht qui est considéré comme un tournant pour la subsidiarité et la période suivante.

1. La Subsidiarité et les Traités instituants

Le principe de subsidiarité s'était annoncé implicitement dans les traités originaires, avant de se trouver explicitement dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. Dans cette section, nous allons analyser la situation dans les Traités CECA, CEE et EURATOM.

a. La Subsidiarité dans le Traité CECA (1952)

Cette initiale Communauté européenne, doté d'une Haute Autorité, qui possède des éléments de supranationalité, instaure un marché commun de charbon et de l'acier en 1952. Elle vise à l'instauration d'une Communauté plus large et plus profonde; et

le fédéralisme est bien à la base des relations entre la CECA⁵¹ et les Etats membres. La politique du charbon et de l'acier est en effet désormais partagée entre la Haute Autorité (seule le pouvoir de décision), et les gouvernements des Etats membres qui demeurent par ailleurs responsables de l'ensemble de leurs politiques économiques. Mais dans la mesure où il n'existe pas de répartition précise, il sera donc inévitable de faire appel au principe de subsidiarité pour pouvoir déterminer leurs attributions respectives.

“Le problème le plus important posé par le marché commun est celui des relations entre la CECA et les Etats, qui conservent une grande partie de leur souveraineté et qui entendent se protéger d'éventuels excès de la Haute Autorité.”⁵²

Les articles 5 et 95-1 du traité CECA font indirectement référence à la notion de subsidiarité. L'article 5 du traité CECA(1951) stipulait déjà que la Communauté n'exerce une action directe sur la production que lorsque les circonstances l'exigent. Il est vrai que ce traité, qui, contrairement au traité CEE, est considéré comme un traité-loi, est en principe suffisamment détaillé pour écarter tout risque de conflit entre la Communauté et les Etats membres.

“L'article 95-1 du CECA permet donc à la Haute Autorité de prendre des décisions ou des recommandations dans les cas non prévus par le traité et même dans les domaines n'entrant pas directement dans les compétences communautaires, dès lors qu'elles lui paraissent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier, l'un des objectifs de la Communauté. La Haute Autorité reste cependant tenue de consulter le Conseil Spécial des Ministres qui doit rendre un avis conforme à l'unanimité, ainsi que le Comité consultatif.”⁵³

Il est possible de voir aussi dans la directive et dans la recommandation de l'article 14 de CECA, une application implicite du principe de subsidiarité, dans la mesure où elle permet à la Communauté de déterminer les actions à entreprendre, avant d'en

⁵¹ Pour plus d'information, voir Ercüment Tezcan, “Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye devletlerin rolü üzerine değerlendirmeler”, in Beril Dedeoğlu, *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, pp.65-80

⁵² Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.45

⁵³ *ibid.* p.46

confier la mise en oeuvre aux Etats, plus proches des réalités locales et donc plus efficaces.

Mais les directives sont devenues de plus en plus précises et de plus en plus contraignantes pour leurs destinataires, qui ont compétence liée pour les transposer sans les dénaturer. Elles ont de plus en plus tendance à rassembler à des règlements, tant il peut paraître difficile de distinguer le résultat à atteindre des moyens d'y parvenir.

b. La Subsidiarité dans les Traités CEE et EURATOM (1957)

“Dès 1952, les Pays-Bas avaient proposé à leurs partenaires de la CECA d’élargir le marché commun à l’ensemble de l’économie. Après l’échec du projet de Communauté européenne de Défense (CED) en Août 1954, le Conseil spécial des ministres décidait l’ouverture de négociations en vue de la conclusion d’un nouveau traité et il était conclu aux deux nouveaux traités: CEE et EURATOM. Ces deux nouvelles Communautés, dont les compétences ont pourtant été élargies, paraissent pourtant moins supranationales que la CECA. La Haute Autorité est remplacée par une Commission qui n’a plus qu’un pouvoir de proposition et qui s’efface devant le Conseil des ministres, organe intergouvernemental.”⁵⁴

Il n’est donc pas du tout étonnant d’y retrouver, toujours de façon implicite, le principe de subsidiarité, principalement dans les articles 235 CEE et 203 EURATOM, avec une portée générale et dans les articles 85-86-90, 100-3h, 113, 116, 177, 178 et 215, dans des domaines spécifiques, il est également possible de voir dans les directives de l’article 189 de CEE et 161 d’EURATOM une application implicite du principe de subsidiarité.

On va étudier en détail les articles 235 de CEE, 203 d’EURATOM et 100-3h:

Article 235 de CEE et 203 EURATOM:

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

⁵⁴ *ibid.* p.46

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 consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.

Il s'agit évidemment de la référence la plus nette au principe de subsidiarité, qui tend à permettre aux traités de produire tous leurs effets, même en l'absence de précisions quant aux attributions du Conseil des ministres. Mais la nécessité d'obtenir un vote à l'unanimité a limité la portée de cet article, qui a pourtant une vocation générale.

Ces articles ont souvent été considérés par la doctrine comme un "instrument de développement des compétences communautaires"⁵⁵

"Ils permettent en effet au Conseil d'user de pouvoirs que le traité ne lui a pas donné, quand ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Communauté. Ils s'inscrivent donc dans une "logique compensation"⁵⁶.

Mais ils contiennent aussi une limite à cette extension de compétences qui tient à leur finalité même: la réalisation d'un des objectifs de la Communauté.

"La mise en oeuvre de l'article 235 par les institutions communautaires et par la jurisprudence a très rapidement abouti à une extension considérable des compétences communautaires. Certains ont même pu dire qu'il instituait une "subsidiarité positive"⁵⁷.

L'article Article 100-3h constitue également une remarquable image du principe de subsidiarité.

"Puisque la Communauté n'est fondée à procéder au rapprochement des législations que pour pallier l'inaction des pouvoirs publics nationaux et seulement quand il existe un risque de menace pour le bon fonctionnement du marché commun."⁵⁸

⁵⁵ *ibid.* p.47

⁵⁶ Henry Lesguillons, "L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du traité de Rome", *Annuaire française de droit international (A.F.D.I)*, 1974, p.891

⁵⁷ Jean-Louis Quermonne, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1993, p.78

⁵⁸ Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.51

Il appartient d'abord aux Etats, conformément à leur devoir de collaboration (Article 5 de CEE), de prendre les dispositions décidées à l'harmonisation de leur législation.

2. Les développements jusqu'au traité de Maastricht

Jusqu'au traité de Maastricht, on peut constater exprimer certains développements concernant la subsidiarité. Dans cette section, nous allons expliquer l'importance du Sommet de Paris, Projet de Spinelli, Acte Unique européen et Rapport Delors relatif à la subsidiarité.

a. Sommet de Paris (1972) et le Projet de Spinelli (1983)

Dès 1952, il était prévu que les Communautés européennes cèdent la place à une nouvelle entité politique appelée 'Union', pour décrire l'aboutissement de la construction européenne. Ce concept d'Union a été défini pour la première fois dans la Déclaration finale du Sommet de Paris (19-21 Octobre 1972), afin d'élargir les compétences de la Communauté et de transformer les relations entre Etats membres dans un ensemble fédéral. On a présenté un rapport de la Commission sur l'Union européenne. Ce texte est le premier à se référer explicitement au principe de subsidiarité.

“Il avait souhaité “une amélioration de la qualité et du niveau de vie”; avait demandé de porter une attention particulière aux valeurs et biens nonmatériels et à la protection de l'environnement, pour permettre le progrès au service des hommes, qu'allait progressivement développer la politique communautaire de l'environnement.”⁵⁹

Quant au Projet Spinelli⁶⁰, il a été préparé dans le cadre du Parlement européen pendant le début des années 80. Les 87 articles de ce projet réglementent de façon précise l'Union Européenne.

⁵⁹ *ibid.* p.63

⁶⁰ Pour plus d'information à propos du Projet de Spinelli, voir C. Philip, “Subsidiarité”, (http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf), (visité le 2.1.2006)

“A l’issue de Conseil européen, qui s’est tenu à Stuttgart (17-19 Juin 1983), les Dix, à l’initiative des gouvernements allemand et italien ont pour leur part choisi de rendre publique une “Déclaration solennelle sur l’Union Européenne”, qui devait également aboutir à la rédaction d’un nouveau traité.”⁶¹

Il s’agissait moins de modifier les traités existants que de doter la Communauté d’une véritable constitution de type fédéral qui aurait instauré des relations de type nouveau entre les Etats membres et l’Union, sur la base du principe de subsidiarité.

“Ce projet, qui consacre pour la première fois le Conseil européen en tant qu’instance suprême en matière de coopération politique, conserve les institutions existantes, en modifiant cependant leurs attributions. Ce projet, qui s’inspire directement de la loi fondamentale de Bonn de 1949, ne détermine pas clairement quelles seraient les attributions qui seraient confiées aux autorités fédérales et celles qui resteraient de la compétence exclusive des Etats membres.”⁶²

La subsidiarité ne vise donc directement que les compétences “concurrentes” mais ne peut cependant être totalement écartée en ce qui concerne les compétences réservées des Etats membres.

b. L’Acte Unique Européen (1986) et Le Rapport Delors (1989)

L’Acte Unique européen a été signé en 1986. Ce traité instaure “un marché unique” (un espace sans frontières intérieures) à l’intérieur duquel devra être assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

Il constitue avant tout la première application concrète du principe de subsidiarité dans le domaine de l’environnement. Il a consacré la règle de la subsidiarité, inscrite à l’article 130 R du traité instituant la CEE, pour le domaine de l’environnement, sans toute fois être mentionnée en tant que telle.

Les Etats disposent d’une compétence de principe à propos d’environnement. L’intervention de la Communauté ne pourra pas empêcher les Etats membres de

⁶¹ Jean-Louis Clergerie, op-cit. p.60

⁶² *ibid.* p.60

prendre des mesures complémentaires, dans la mesure où elles ne seront pas incompatibles avec le Traité. La Communauté dispose d'une simple compétence subsidiaire, mais sa mise en oeuvre est subordonnée à une procédure plutôt contraignante: Le Conseil peut autoriser à agir dans ce domaine sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social. Sauf sur certaines décisions dont il a prévu qu'elles soient adoptées à la majorité qualifiée, et dont il prend la décision à l'unanimité.

“Contrairement au projet Spinelli, qui faisait application du principe de subsidiarité pour l'ensemble des compétences “concurrentes”, l'Acte Unique, beaucoup plus prudent, en a limité l'usage au seul domaine de l'environnement, qui dépasse bien souvent le cadre même des Etats quand il n'a pas une dimension internationale et a forcément des répercussions sur le marché intérieur. Il semble en effet que les rédacteurs de ce traité aient d'abord voulu expérimenter les effets de ce principe, dont on connaît les liens avec le fédéralisme, avant éventuellement de le généraliser dans un autre traité, comme ce devait être le cas, quelque temps plus tard, à Maastricht.”⁶³

L'entrée de la subsidiarité à propos de protection de l'environnement n'est pas d'une façon inattendue, elle répond au désir des Etats membres de donner un cadre juridique à l'action de la Communauté dans ce domaine.⁶⁴ Le premier de ces programmes semblait implicitement se référer au principe de subsidiarité. Mais seulement le cinquième le cite (en 1992). Ces programmes communautaires, de 1993 à 1997, s'appesantissent sur la nécessité d'intégrer l'environnement dans l'ensemble des autres politiques et reposent sur la complémentarité entre l'action de l'Union et celle de ses membres.

“La Communauté, conformément au principe de subsidiarité est appelée à intervenir pour définir les grandes orientations de la politique d'environnement, afin de permettre aux Etats de pouvoir légiférer à l'intérieur de ce cadre. La subsidiarité doit donc, pour la Commission, aboutir à confier les politiques d'environnement aux

⁶³ *ibid.* p.63

⁶⁴ Un premier programme d'action de la Communauté à propos de l'environnement avait adopté par le Conseil en 1973. Les quatre autres programmes eurent suivi en matière de la qualité et du cadre de vie. (en 1977, 1983, 1987, 1992)

acteurs les plus compétents et adapter le mieux possible chaque action à l'objectif visé.”⁶⁵

Ceder des domaines de décision plus importants à une organisation par les nations, expriment une période plus proche de passer à un état fédéraliste. “Pendant les périodes de décision, les droits supranationaux peuvent être obligatoire pour les nations, et la majorité de vote peut se substituer à l'unanimité. En pareil cas, les fonctions que l'organisation supranational revendique, peuvent être diffusées aux nouveaux domaines dans peu de temps.”⁶⁶

Après avoir vu l'importance de l'Acte Unique européen dans le cadre de la subsidiarité, il faut voir le Rapport sur l'Union économique et monétaire, qui s'appelle “Rapport Delors”, a été présenté en 1989. Ce rapport indique que le futur traité doit s'organiser autour du principe de subsidiarité.

“Le Conseil européen de Madrid dès 26-27 Juin 1989 a même observé que le “Rapport Delors” répondait complètement aux buts fixés par les Douze à Hanovre le 28 Juin 1988 et que la future Union économique et monétaire devrait “respecter le principe de subsidiarité.”⁶⁷

Dès la fin des années 80, le concept de subsidiarité revient de plus en plus dans les discours des partisans les plus passionnés de la construction Européenne. Le Rapport Delors précisait que la future Union économique et monétaire devait s'organiser conformément au principe de subsidiarité. En même temps, Delors cite régulièrement la subsidiarité dans ses nombreuses interventions depuis 1988.

“La Charte Communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, acceptée les 8 et 9 décembre 1989 par le Conseil européen de Strasbourg, indique le principe de subsidiarité dans le 15e considérant de l'exposé.”⁶⁸

⁶⁵ Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.64

⁶⁶ Mircan Yıldız, “Bütünleşme biçimleri ve Avrupa Birliği”, pour de détails voir T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, (<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim99/butun.htm>), (visité le 26.12.2005)

⁶⁷ Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.82

⁶⁸ L. Dubouis et C. Gueydan, *Grands Textes de droit Communautaire*, Dalloz, 3e édi., 1993, p.671

Avant l'ouverture de la conférence intergouvernementale sur l'Union Politique (le 15 décembre 1990), la Commission s'est décidé dans l'intérêt de l'expansion de la légitimité démocratique des institutions communautaires, surtout grâce au renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Elle a même tenu à cette occasion de proposer l'introduction dans le traité d'une réelle hiérarchie des normes à l'image de ce qui pourrait permettre d'assurer complètement le respect du principe de subsidiarité.

Après l'ouverture des deux conférences intergouvernementales chargées d'apprêter le futur traité d'Union Européenne (le 15 décembre 1990), "M. Jacques Delors choisit de consacrer au principe de subsidiarité la totalité de son intervention du 21 Mars 1991, lors du Colloque de l'Institut Européen d'Administration Publique à Maastricht."⁶⁹

De 1989 à 1990, Le Conseil Européen de Strasbourg, le Parlement européen et la Commission se sont également référés au principe de subsidiarité.

La Déclaration Finale de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne, (de 27 Novembre à 30 novembre 1990, à Rome) a considéré que le principe de subsidiarité devait être à l'origine de toute nouvelle forme de répartition des Compétences entre la Communauté et les Etats membres; elle a désiré aussi voir que ce principe apparaisse dans l'introduction des futurs traités, avant d'envisager de permettre à la Cour de prendre une décision pour les conflits possibles de compétence entre la Communauté et les Etats membres.

3. Un tournant pour la subsidiarité: Le Traité de Maastricht et la période suivante

Dans cette section, nous allons d'abord expliquer l'importance du traité de Maastricht concernant le principe de subsidiarité; et ensuite, nous allons voir les développements essentiels après cette période: le traité d'Amsterdam et les développements suivants comme Conseils européens de Birmingham(1992), d'Edimbourg(1992), de Copenhague(1993) et de Bruxelles (1993).

⁶⁹ Jean Louis Clergerie, *op-cit.* p.85

a. Le Traité de Maastricht (1992)

Le traité de Maastricht, a été signé le 7 février 1992, il se compose de sept titres et les contenus de ces titres s'ordonnent autour des "trois piliers"⁷⁰. Ce traité est le premier à instituer une Europe politique. Son introduction considère les étapes ultérieures à franchir pour développer l'intégration européenne.

Le principe de subsidiarité se trouve dans plusieurs dispositions de ce traité, soit directement, soit indirectement.

Dans l'introduction (alinéa 12):

Résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions seront prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité.

Il est important que ce principe soit déclaré dès le préambule, dont les dispositions fixent les buts fondamentaux de la Communauté.

L'un des objectifs de la subsidiarité est de rapprocher les citoyens d'une Europe nettement marquée de déficit démocratique:

L'article A, alinéa 2 procède de ces inquiétudes:

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

Ces deux articles indiquent le désir des rédacteurs du traité de ne laisser par conséquent à l'Union l'attention d'intervenir qu'en cas d'absolue nécessité, quand il s'agit de prendre une décision, se rapportant le plus aux citoyens.

⁷⁰ L'augmentation des compétences de la Communauté européenne, particulièrement l'Union économique et monétaire, la politique étrangère et de sécurité commune, et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

L'article B accorde en première une portée générale au principe de subsidiarité. Comme cette article le marque, le respect du principe de subsidiarité doit permettre d'atteindre les buts fixés par l'Union.

Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent Traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B du traité instituant la Communauté européenne.

L'article 3B⁷¹, introduit par le Traité sur l'Union européenne dans le traité CEE, essaie de préciser la contenu de la subsidiarité et de fixer les limites de l'intervention communautaire, en s'adressant au principe de proportionnalité.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. Cet article donne une simple compétence d'attribution à l'Union, dans le but de laisser aux Etats membres une compétence de droit commun. Hors ses compétences exclusives, la Communauté peut intervenir dans le domaine des compétences concurrentes, si les Etats ne sont pas en mesure d'agir avec suffisamment d'efficacité.

Après tout, il faut dire que ce traité n'abroge pas l'article 235 dont on voit une subsidiarité positive, son interprétation dépendra en cas de besoin de la Cour de Justice, qui pourra être saisie d'une question préjudicielle, conformément à l'article 177 du traité CEE.

“Le lien établi par l'article 3B du traité de Maastricht entre le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité doit donc permettre de protéger les Etats contre une intervention injustifiée ou excessive de la Communauté.”⁷²

Le principe de subsidiarité apparait d'abord clairement dans l'article K-3 du titre VI relatif à la coopération dans le domaine du troisième pilier du traité de Maastricht.

⁷¹ Pour plus d'information, voir Marie Cornu, *Compétences Culturelles en Europe et principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp.155-157

⁷² Jean-Louis Clergérie, *op-cit.* p.71

Dans les domaines qui entrent dans le 3^e pilier⁷³, le Conseil pourra décider d'actions communes, seulement s'il se montre plus efficace que les Etats membres agissant isolément. Son intervention apparaît donc là comme subsidiaire.

Il y en a aussi dans certaines dispositions du deuxième pilier. Les articles J1, paragraphes 3 et 4, J2 paragraphes 1 et 2 portent le signe de subsidiarité:

L'article J.1 paragraphe 3 confie à l'Union l'attention d'instaurer une coopération systématique entre les Etats membres pour les y aider à définir et à mettre en oeuvre la PESC. Dans le paragraphe 1, il s'agit d'une véritable répartition des tâches selon la capacité de chaque échelon. Le paragraphe 4 de cet article déclare que les Etats membres appuient "énergiquement et complètement" cette politique; ils devront aussi garantir l'efficacité.

L'article J2, paragraphe 1 invite les Etats à se renseigner réciproquement et à se concerter à l'intérieur du Conseil, dans le but d'exercer leur action de la façon la plus efficace.

On peut voir la présence de la subsidiarité dans les dispositions relatives à l'Union économique et monétaire (Titre sixième), surtout en ce qui concerne le passage à la troisième phase.⁷⁴

L'intervention de l'Union a vocation, au moment de la troisième phase, à devenir prioritaire, surtout dans le domaine monétaire, grâce à la mise en oeuvre du système européen de banques centrales, formé sur le modèle fédéral et qui associera étroitement la Banque centrale européenne aux banques centrales nationales.

Il y a encore plusieurs dispositions qui présente la subsidiarité, dans ce traité, et qui confient à la Communauté le soin d'encourager ou d'aider les Etats à diriger un certain nombre d'actions dans le domaine des compétences concurrentes:

⁷³ Ex: la politique d'asile et d'immigration, lutte contre la toxicomanie et la fraude internationale, prévention du terrorisme...etc.

⁷⁴ 1. phase: 1 Juillet 1990, 2. phase: 1 Janvier 1994 la mise en place de l'Institut monétaire européen et des transferts de compétence au profit de l'Union, 3. phase: 1 Janvier 1999

- Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse⁷⁵
- Culture⁷⁶
- Santé publique⁷⁷
- Protection des consommateurs⁷⁸
- Réseaux transeuropéens⁷⁹
- Industrie⁸⁰
- Cohésion économique et sociale⁸¹
- Recherche et développement technologique⁸²
- L'environnement⁸³
- Coopération au développement⁸⁴

Le Traité de Maastricht est plus important pour le principe de subsidiarité en raison de deux points:

- Il déclare que ce principe joue un rôle dans les rapports entre l'Union et les Etats membres;
- et aussi il joue un rôle dans la répartition des compétences entre l'Union et les Régions, pour la première fois; il s'agit d'une reconnaissance officielle en droit communautaire. Cette répartition, en ce qui concerne les programmes de développement régional, doit être accompli en fonction du principe de subsidiarité.

b. La période après le traité de Maastricht

Dans cette sous-section, nous allons d'abord voir les développements jusqu'au traité d'Amsterdam; ensuite nous allons analyser le protocole annexé au traité d'Amsterdam et la période suivante.

⁷⁵ Titre VIII, chap.1 article 118; Titre VIII, chap.3: articles 126, par. 1 et article 127, par.1

⁷⁶ Titre IX, article 128, paragraphe 1, alinéa I

⁷⁷ Titre X, article 129, paragraphe 1, alinéa I

⁷⁸ Titre XI, article 129 A, paragraphes 1 et 3

⁷⁹ Titre XII, article 129 B, paragraphe 1 et 129 C

⁸⁰ Titre XIII, article 130

⁸¹ Titre XIV, article 130 B

⁸² Titre XV, articles 130 F à 130 O

⁸³ Titre XVI, article 130 R, paragraphe 1

⁸⁴ Titre XVII, article 130 U, paragraphe 1

i. La période jusqu'au traité d'Amsterdam

Le préambule de principe de subsidiarité, dans le traité de Maastricht, a posé plusieurs questions. Après signature du traité de Maastricht, on continue à étudier le cadre des compétences et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Ainsi:

- Le 7 février 1992, le Conseil a chargé la Commission de réaliser une étude à propos du principe de subsidiarité.

-Le 27 Octobre 1992, Le Commission a remis une importante communication relative au principe de subsidiarité au Conseil des ministres et au Parlement européen. Il s'agit de la portée et de l'application du principe dans la préparation de l'action communautaire, la gestion des politiques communautaires et le contrôle financier des activités communautaires. D'autre part, La Commission a essayé de clarifier ce concept avant de le situer dans le cadre des compétences concurrentes, et de désirer la conclusion d'un accord interinstitutionnel sur la définition et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Elle estime la subsidiarité comme "un principe régulateur" de l'exercice des compétences concurrentes. Elle s'engage enfin à justifier dans ces propositions, la nécessité de l'intervention de la Communauté.

-Pendant la période 1992-1993, il y avait encore les quatre Conseils européens: Les Conseils européens de Birmingham, d'Edimbourg, de Copenhague et de Bruxelles. Ils se sont aussi tous intéressés aux conséquences pratiques de l'application du principe de subsidiarité par les institutions communautaires.

Dans la déclaration finale du Conseil Européen de Birmingham, on soutient la nécessité de prendre les décisions "aussi près que possible du citoyen".

Le Conseil européen d'Edimbourg (le 11-12 décembre 1992) s'est appliqué à exprimer la portée réelle de ce principe. Il a d'abord tenu à chercher activement une entente interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur l'application concrète du principe de subsidiarité. Il a désiré aussi expliquer clairement un certain nombre de principes fondamentaux:

-La mise en oeuvre de la subsidiarité devra respecter l'identité nationale de chaque Etat membre et protéger les compétences nationales. Les citoyens devront participer plus étroitement au processus décisionnel.

Le 21 et 22 Juin 1993, le Conseil européen de Copenhague a désiré que l'ensemble des institutions communautaires fasse bien attention au respect des principes de subsidiarité et de transparence dans tous les secteurs d'activité de la Communauté. Afin de préparer le Conseil européen, une conférence s'était réunie, le 7 Juin 1993, pour essayer de dissiper les divergences d'évaluation entre le Parlement et le Conseil.

Le Parlement européen, le Conseil des Ministres et la Commission ont trouvé une entente sur les mesures d'applications de principe de subsidiarité qui est inséparable de la notion de transparence et du caractère démocratique du processus décisionnel pour le Parlement européen.

-En décembre 1993 et 1994, la Commission, à l'occasion des réunions du Conseil européen, a donné ses premiers rapports sur l'application du principe de subsidiarité. Le 10 et 11 décembre 1993, à Bruxelles, le Conseil européen était consacré à la relance de l'emploi et s'est intéressé aux conséquences du principe de subsidiarité, et le Conseil européen de Bruxelles s'est félicité de la fin des accords interinstitutionnels du 25 octobre antérieur.

-Le 25 Octobre 1993, au Luxembourg, pendant la Conférence interinstitutionnelle, les représentants du Conseil des ministres, du Parlement et de la Commission ont terminé une série d'accords interinstitutionnels sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité. Cette Conférence exprime clairement la volonté des trois organes de progresser résolument sur cette voie. Ceux-ci s'engagent ainsi à respecter le principe de subsidiarité.

-Pour la période 1993-1994, la Commission a accepté une grande partie de son programme de travail au sujet de l'organisation de l'application de la subsidiarité.

-Le 24 Novembre 1993, la Commission a remis au Conseil un rapport sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité. Ce texte recommandait le regroupement des dispositions convenable à être révisées en trois

catégories distinctes: Celles qui devraient être seulement modifiées, celles qui devraient être simplifiées et celles qui devraient être abrogées.⁸⁵

-Le 10 Mai 1995, La Commission a accepté une grande partie de son rapport, sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, au principe de subsidiarité.⁸⁶

“La subsidiarité implique que l'on recherche, pour chaque problème, le niveau le plus efficace pour l'aborder. Ce niveau peut être local, régional, national ou européen, ou même mondial.”⁸⁷

Dans plusieurs textes à propos de la subsidiarité, on s'efforce de donner une explication ou préciser la portée, dans le but de dépasser sa complexité et son ambiguïté.

ii. Le protocole annexé au traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam a permis d'inclure dans les traités européens le “protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité⁸⁸”, sans modifier les termes de la règle de la subsidiarité présent à l'annexe 5, deuxième alinéa, du traité CE. Ce protocole codifie les lignes directrices définies par le Conseil européen à Edimbourg et leur attribue une valeur juridique.

Comme l'affirme le Professeur Vlad Constantinesco, “L'idée que la subsidiarité, telle qu'elle est définie dans ce texte, se limite aux relations entre Communauté et Etats membres se déduit clairement de sa lecture. Il n'appartenait pas au droit originaire, en effet, de prendre en considération l'organisation politique et administrative interne des Etats membres –qui relève de leur compétence exclusive- et de prescrire un respect de la subsidiarité aux collectivités publiques nationales.

⁸⁵ Bull. CE 11/93, in Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.95

⁸⁶ Le tribunal de première instance des Communautés européennes a toutefois retenu, dans son arrêt du 21 février 1995 (recueil II-289, point 331) que le principe de subsidiarité ne constituait pas, avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, un principe général du droit, au regard duquel aurait dû être contrôlée la légalité des actes communautaires.

⁸⁷ Commission européenne, Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'UE, avant propos, le 10 Mai 1995, (<http://www.ena.lu/europe/market-amsterdam/europeenne-bulletin-information-documentation-1995.htm>), (visité le 3.1.2005)

⁸⁸ Pour plus d'information, voir Ercüment Tezcan, *Avrupa Birliđi Kurumlar Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, pp. 154-155

Quant à la *forme*, l'innovation majeure de ce protocole consiste en ce que désormais ses dispositions se trouvent, par nature, devenir justiciables et entrer dans la compétence de la Cour. On peut prédire que la Cour n'aura pas la tâche facile à cause des nombreuses obligations de justification qui devront être fournies pour la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.⁸⁹

Le Protocole contient quelques précisions qui pourront éclairer certains des aspects du principe de subsidiarité. Selon l'article 9 de ce protocole, sans préjudice de son droit d'initiative, la Commission devrait:

-excepté dans des cas d'urgence particulière ou de confidentialité, procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et de publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations;

-motiver la pertinence de chacune de ses propositions au regard du principe de subsidiarité; chaque fois que cela est nécessaire, l'exposé des motifs joint à la proposition donne des détails à ce sujet. Le financement, en tout ou en partie, de l'action de la Communauté, à partir du budget communautaire requiert une explication;

-tenir dûment compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à la Communauté, aux gouvernements nationaux, aux autorités locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre;

-présenter chaque année au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de l'article 5 du traité. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.

Selon l'article 11 du même Protocole; 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, de la conformité de ces propositions avec les dispositions de l'article 5 du traité. Cette

⁸⁹ Vlad Constantinesco, "Les clauses de coopération renforcée, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *RTDE.*, 33 (4), Octobre-Décembre 1997, pp.765-767

disposition concerne tant la proposition initiale de la Commission que les modifications que le Parlement européen et le Conseil envisagent d'y apporter.

Enfin, selon l'article 12 du Protocole, le Parlement européen, dans le cadre des procédures, est informé de la position du Conseil quant à l'application de l'article 5 du traité par l'exposé des motifs qui ont conduit le Conseil à arrêter sa position commune. Le Conseil communique au Parlement européen les raisons pour lesquelles il estime qu'une partie ou la totalité d'une proposition de la Commission n'est pas conforme à l'article 5 du traité.

“La Déclaration de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique sur la subsidiarité, portée à la connaissance du Sommet d'Amsterdam, a clairement mis en lumière que les mesures prises par la Communautés européenne conformément au principe de subsidiarité ne concerneront toutefois pas uniquement les Etats membres, mais également leurs collectivités territoriales, dans la mesure où en vertu du droit constitutionnel national, celles-ci possèdent des compétences législatives qui leur sont propres.”⁹⁰

Après avoir vu le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam, il convient d'exprimer le lieu de subsidiarité dans les rapports annuels de Commission et travaux de la Convention européenne.

iii. La période après le Traité d'Amsterdam

La Commission présente chaque année au Conseil européen et au Parlement européen, un rapport sur l'application de l'article 5 du traité CE, relatif à la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.

Le rapport intitulé *Mieux légiférer* sur l'application de subsidiarité et proportionnalité qui a été adopté le 7 décembre 2001, permet de constater de quelle manière la Communauté a appliqué les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans son activité législative en 2001. Ce rapport se situe dans un contexte particulier en matière d'approche législative, dans la mesure où, au cours de la même année, la

⁹⁰ Parlement européen, *op-cit.*

Commission a édité un livre blanc sur la gouvernance européenne et a présenté un plan d'action pour l'amélioration de l'environnement réglementaire.

“En ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, la Commission constate que, dans la poursuite des nouveaux objectifs fixés par le traité d'Amsterdam, la Communauté a investi beaucoup d'efforts législatifs, dans le respect de ses compétences, afin de créer les règles nécessaires dans ces nouveaux domaines ou de rendre son activité plus performante. La Commission cite notamment, à cette égard, la création d'un 'espace de liberté, de sécurité et de justice' dans l'Union européenne, ainsi que les domaines de la politique de l'environnement, de la politique social, de la lutte contre la fraude, de la politique régionale, de la statistique et des économies d'énergie.”⁹¹

Le rapport général 2002 a été adopté le 11 décembre. “Ce rapport présente une double originalité: d'une part, conformément aux engagements pris dans le livre blanc sur la gouvernance européenne, le rapport axé sur les objectifs politiques de l'Union, et donc sur les propositions législatives faites par la Commission dans ce cadre (sécurité des citoyens et des transports, développements durable et politique du développement); d'autre part, le rapport 2002 examine également la manière dont le Parlement et le Conseil ont appliqué les principes de subsidiarité et de proportionnalité.”⁹²

Le rapport général 2003 qui a été adopté le 11 décembre 2003, est divisé en deux parties. “La seconde partie du rapport évalue la manière dont la Commission applique les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'exercice de son droit d'initiative; elle examine également la façon dont le Parlement européen et le Conseil en tiennent compte lorsqu'ils modifient les propositions de la Commission.”⁹³

⁹¹ Commission des Communautés européennes, “Rapport de la Commission au Conseil européen”, COM(2001) 728 final, le 7.12.2001, (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2001/pt0028.htm>), (visité le 18.2.2005)

⁹² Commission européenne, “Rapport général 2002”, COM (2002), (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2002/pt0028.htm>), (visité le 18.2.2005)

⁹³ Commission européenne, “Rapport général 2003”, COM (2003), (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2003/pt0032.htm>), (visité le 18.2.2005)

Après avoir vu les rapports de Commission, nous allons examiner enfin les travaux de la Convention européenne.

Il n'y a pas encore de frontière nette entre les compétences de l'Union et celles des Etats membres, malgré tous ces travaux périodiques. Le Conseil Européen de Nice a adressé à la Convention et à la future CIG les questions essentielles: Comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ?

Dans le cadre de la proposition de Constitution, la Convention européenne a créé un groupe de travail sur le principe de la subsidiarité. Le mandat fait partie du processus d'examiner la délimitation de la compétence entre l'Union européenne et les Etats membres, visée aux déclarations de Nice et de Laeken le futur de l'Union européenne. Le groupe de travail a fait les propositions suivantes à la Convention européenne dans son rapport final, adopté en septembre 2002 :

1. renforçant tenir compte et l'application du principe de la subsidiarité par les établissements participant au processus législatif⁹⁴, pendant la rédaction et la phase d'examen de l'acte législatif ;
2. installant "un système de détection précoce" à caractère politique, eu l'intention pour renforcer la surveillance de la conformité avec le principe de la subsidiarité par les Parlements nationaux ;
3. élargissant la possibilité de référence à la Cour de Justice pour le manque de conformité au principe de la subsidiarité.

“Le groupe a estimé que le principe de la subsidiarité serait appliqué complètement. Il a été pris en considération dans le processus législatif. En élaborant ses propositions législatives, la Commission devrait tenir compte des engagements renforcés et spécifiques sur le sujet de justification en ce qui concerne la subsidiarité.

⁹⁴ c.-à-d. le Parlement européen, le Conseil et la Commission

Ainsi n'importe quelle proposition législative devrait contenir viser des aspects permettant d'évaluer la conformité au principe de la subsidiarité".⁹⁵

La présentation du programme législatif annuel de la Commission serait une occasion importante présentant un moyen de discussion initiale sur la subsidiarité. Le groupe propose donc que le programme devrait être discuté par le Parlement européen et les Parlements nationaux.

Le groupe de travail a également considéré la possibilité du rendez-vous, au sein de la Commission, de M. ou de Mme subsidiarité, ou d'un vice-président spécifiquement responsable d'assurer la conformité de son établissement au principe de la subsidiarité. N'importe quelle proposition à caractère législatif lui serait nécessairement mentionnée.

L'établissement d'un système de détection précoce permettrait aux parlements nationaux de participer directement à la surveillance de la conformité au principe de la subsidiarité. Le groupe a proposé la création d'un nouveau mécanisme de surveillance politique faisant participer les parlements nationaux. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, cette proposition fait participer les parlements nationaux dans le processus législatif européen.

Un tel mécanisme permettrait aux parlements nationaux d'assurer l'application correcte du principe de la subsidiarité par les établissements participant au processus législatif par un rapport direct avec les établissements de la Communauté. Le groupe propose que le Traité devrait stipuler cela :

- La Commission devrait adresser directement à chaque parlement national, ainsi qu'au législateur de la Communauté (le Conseil et le Parlement européen), ses propositions à caractère législatif.

- La Commission a une période de six semaines pour présenter ses travaux avant que le procédé législatif proprement dit soit lancé, n'importe quel parlement national

⁹⁵ Pete du Pont, "Le problème de l'Europe – et le nôtre, la pensée néoconservatrice de Vaclav Klaus", (traduit de l'anglais et commenté par Jean FrançoisGoulon), WallStreet Journal, 21 Mars 2005, (<http://questionscritiques.free.fr/edito/WSJ210305.htm>), (visité le 13.12.2005)

aurait la possibilité d'émettre un avis raisonné concernant la conformité au principe de la subsidiarité par la proposition concernée.

- Cette opinion raisonnée serait adressée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Elle devrait se relier exclusivement à la question de la conformité à la subsidiarité.

- Les conséquences de tels avis pour la suite du processus législatif ont pu être modulées, selon le nombre et la substance raisonnés d'avis reçus :

- * si, dans la date-limite de six semaines, le législateur de la Communauté recevait seulement un nombre limité d'avis, il donnerait encore d'autres raisons spécifiques de l'acte en ce qui concerne la subsidiarité ;

- * si, dans la date-limite de six semaines, le législateur recevait un nombre significatif d'avis d'un tiers des parlements nationaux, la Commission examinerait de nouveau sa proposition. Ce réexamen peut mener la Commission à maintenir sa proposition, à la modifier ou à la retirer.

Le groupe propose également qu'on devrait permettre à un parlement national qui a exprimé un avis raisonné sous le système de détection précoce de référer la matière à la Cour de Justice pour la violation du principe de la subsidiarité.

Un autre groupe propose de permettre au Comité des régions le droit de se référer en une matière à la Cour de Justice pour la violation du principe de la subsidiarité. Cette référence se relierait aux propositions qui avaient été soumises au Comité des régions pour une opinion.

“Le gouvernement britannique était le premier pour proposer un "chien de garde de subsidiarité" pour surveiller la Commission et pour régner si des décisions devraient être prises par l'EU ou les gouvernements nationaux. Un tel corps se composerait d'un parlementaire de chacun des 15 Etats membres d'EU. Ils se rencontreraient six fois l'an, et essayeraient d'empêcher n'importe quelle initiative par la Commission ou le Conseil de Ministres qui voudraient donner plus de puissance à l'EU.”⁹⁶

⁹⁶ *ibid.*

Après cette Convention, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis à Bruxelles les 16 et 17 octobre 2003 pour donner des orientations aux questions institutionnelles, sans cependant avancer très avant dans la négociation.

Selon la Commission, pour faire de l'Europe, l'affaire des citoyens et réussir l'élargissement futur, l'Union doit agir de manière démocratique, compréhensible et transparente et de façon efficace, cohérente et solidaire. Ces objectifs devront guider les travaux de la future Conférence intergouvernementale. La Commission apprécie que le recours au principe de subsidiarité pourrait en faciliter la transparence. Selon elle, cette conférence devra accorder une place au principe de subsidiarité, qui constitue "autant qu'un principe juridique, une obligation de comportement". Il devrait collaborer à accroître la transparence du droit communautaire. Le 25 et 26 mars 2004, une Conférence intergouvernementale a été organisée pour décider de la révision des traités et on a déclaré que:

"Le consensus demeure sur l'importance et la valeur du projet de traité constitutionnel, qui devrait permettre à l'Union d'être mieux armée pour répondre aux demandes de ses citoyens et jouer un rôle plus tangible dans le monde. Ce traité apporterait des innovations importantes, telles que la simplification des procédures législatives et des instruments juridiques, la clarification de l'équilibre entre l'Union et ses Etats membres, une meilleure protection des droits de l'homme et un rôle accru des représentants directement élu tant au Parlement européen qu'aux parlements nationaux."⁹⁷

Nous avons vu les innovations et développements actuels pour améliorer l'application de la subsidiarité. Maintenant nous allons voir les débats et les questions essentielles sur la délimitation des compétences.

⁹⁷ Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, "Rapport sur la Conférence intergouvernementale", CIG 70/04, PRESID 15, Bruxelles, le 24 Mars 2004

III - LE DEBAT ACTUEL CONCERNANT LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Dans cette partie, nous allons voir le débat actuel sur le principe de subsidiarité. Tout d'abord, nous allons voir les nouveautés relatives à la répartition des compétences dans la Constitution européenne et le problème de contrôle du principe de subsidiarité. Ensuite, nous allons discuter si la subsidiarité constitue un remède effectif de répartition des compétences. Enfin, nous annoncerons l'idée que l'élargissement européen ne pourra pas se réaliser complètement sans résoudre le problème de délimitation des compétences. Pour soutenir cette affirmation, nous allons insister sur le problème de souveraineté des Etats membres et l'effet de délimitation des compétences.

A - La répartition des compétences dans la Constitution et le contrôle du principe de subsidiarité

Dans ce chapitre, nous allons expliquer d'abord la révision de répartition des compétences apportée par la Constitution européenne, après aborder le contrôle du principe de subsidiarité.

“Il y a dix ans, le slogan dominant était: ‘déréglementez, libéralisez, privatisez!’. Maintenant le slogan est différent: Réglementez...débarrassez-vous de votre souveraineté et placez-la entre les mains d’institutions et d’organisations internationales!”⁹⁸

Ces dernières années, on discute vraiment la répartition des compétences; et les débats de partage de souveraineté entre l'Union et des Etats membres font de l'effet aussi sur la participation des nouveaux pays candidats à l'Union. L'Union européenne doit s'approfondir tandis qu'elle s'élargit. Parce que sa construction ne sera pas suffisante pour son développement futur.

Pour consolider la base juridique de l'Union, les travaux d'établissement d'une Constitution européenne continuent encore.

⁹⁸ Pete du Pont, “Le problème de l'Europe – et le nôtre, la pensée néoconservatrice de Vaclav Klaus”, (traduit de l'anglais et commenté par Jean FrançoisGoulon), WallStreet Journal, 21 Mars 2005, (<http://questionscritiques.free.fr/edito/WSJ210305.htm>), (visité le 13.12.2005)

“L’Europe est déjà beaucoup trop compliquée aujourd’hui, elle n’est pas claire selon les citoyens de l’Union, et un tel projet contribuerait à la compliquer encore. C’est tout à fait contraire au but recherché. Le partage de souveraineté entre la fédération et les Etats nations suppose comme préalable un traité constitutionnel consignait ce qui sera réglé au niveau européen et ce qui continuera de l’être à l’échelon national.”⁹⁹

La Constitution européenne, qui est le produit d’un travail de quatre ans, et dont les préparations avaient commencé pendant le Sommet de Nice, a été signée à Rome le 29 Octobre 2004. Mais pour entrer en vigueur, il faut que les pays membres organisent un référendum et les résultats de celui préciseront le destin de la Constitution, et enfin les référendums ont commencé.¹⁰⁰ La France et les Pays-Bas ont rejeté la Constitution, ainsi les débats constitutionnels augmentent.

Le Texte de la Constitution contient les 448 articles formés de quatre parties. D’autre part, il y a 36 protocoles, deux annexes et cinquante déclarations qui vont être annexées à l’Acte final.

Il s’agit des points positifs et faibles de la Constitution¹⁰¹. Les points positifs sont les suivants:

-L’établissement de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution (acquérir une identité constitutionnelle),

-L’absence de la construction en trois piliers du traité sur l’Union européenne, l’abrogation de la séparation de la Communauté et de l’Union, et de cette manière, la suppression de la complication de l’ex-construction,

⁹⁹ A. Boivin, “de la Confédération à la Fédération, Réflexion sur le développement d’une fédération européenne”, Document de réflexion présenté par la présidence française de l’UE, Specque-Simulation du Parlement européen, 2000, JOCE, C 298/2, 1.6.2000

¹⁰⁰ Pour plus d’information à ce propos, voir “What now?”, Editorial Comments, Common Market Law Review, Vol. 42, No:4, August 2005, pp.905-941

¹⁰¹ Pour plus d’information, voir Ercüment Tezcan, “Avrupa’nın Anayasa Heyecanı”, Turkishtime, 15 novembre-15 décembre 2004-34, (http://www.turkishtime.org/34/tr_26_1.asp), (visité le 21.01.2006)

-Assurer une fonction plus transparente et facile à l'Union, et généraliser les procédures nécessaires pour l'acceptation des lois de l'Union, sauf quelques exceptions,

-La définition claire des compétences de l'Union et des Etats membres réciproquement, et la suppression de la complication de ce sujet,

-La création de l'autorité du ministère des Affaires étrangères de l'Union et l'opportunité de posséder un rôle plus précis dans les domaines internationaux,

-L'application des mécanismes décisionnels et de la méthode communautaire dans le domaine des relations internes et de justice.

Les points faibles de la Constitutions sont les suivants:

-L'absence de la protection de l'équilibre institutionnel, et aussi l'absence de la définition claire des rôles institutionnels, l'existence d'une situation qui peut abîmer l'équilibre institutionnel en faveur du Conseil des Représentants des Gouvernements et des Etats,

-A l'avenir, le risque de partager les mêmes rôles, pour le Président de Commission et le Président du Conseil des Représentants des Gouvernements et des Etats membres,

- Ne pas supprimer complètement la règle de l'unanimité, malgré l'élargissement des domaines du système décisionnel par la majorité qualifiée,

-Ne pas prévoir une procédure de changement constitutionnel qui n'oblige pas à l'unanimité et la confirmation des Etats,

-L'absence d'un développement suffisant pour la gestion économique et la représentation externe de l'Euro,

-L'existence de certains insuffisances dans la partie III, concernant les politiques communes.

1. Répartition de compétence explicitée par la Constitution

Après avoir vu les apports de la Constitution européenne en général, il sera utile de voir la répartition de compétences et le principe de subsidiarité dans la Constitution.¹⁰² Il s'agit d'un mécanisme plus compliqué.

a. Réglementation explicite des différents types de compétences

“La Constitution européenne a résolu le problème de la répartition de compétence entre l'Union et les Etats membres en créant certaines catégories de compétence et en régularisant celles-ci selon leurs sujets.”¹⁰³

Les compétences exclusives de l'Union se trouvent au centre des catégories de compétence. Les compétences dont l'Union et les Etats membres agissent en commun, sont nommées “les compétences partagées”. Les conditions d'application des compétences partagées dans les domaines de la recherche, du développement technologique, de l'espace, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire sont exprimées dans l'article I-14.

Les politiques économiques et de l'emploi et la politique étrangère et de sécurité commune sont régularisées spécialement dans la Constitution, sauf les catégories de compétence mentionnés déjà. Selon l'article I-15, l'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques. Dans les articles de III-177 à III-184, on régularise comment on assure la coordination des politiques économiques et de l'emploi. Et aussi, dans les articles III-203-208, on concrétise comment on assure la coordination des politiques de l'emploi.

Selon l'article I-16, “dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, la compétence de l'Union couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union , y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut

¹⁰² Pour plus d'information à ce propos, voir N.W.Barber, “Subsidiarity in the Draft Constitution”, *European Public Law*, Vol. 11, Issue 2, June 2005, pp.197-205

¹⁰³ E.Oder, *op-cit.* p.475

conduire à une défense commune. Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de Sécurité commune dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité.”

b. Précision de différents types de compétences par domaine

L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants¹⁰⁴:

- L'Union douanière,
- L'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur,
- La politique monétaire pour les Etats 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,
- Les accords internationaux sur certains sujets.

Pour être sujet à la compétence exclusive, un accord international doit posséder l'une des ces trois conditions: 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.

Selon l'article I-14, l'Union dispose d'une compétence partagée avec les Etats Membres lorsque la Constitution lui attribue une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles I-13 et I-17.

Les principaux domaines des compétences partagées suivants:

- le marché intérieur,
- la politique sociale, pour les aspects définis dans la partie III,
- la cohésion économique, sociale et territoriale,

¹⁰⁴ Article I-13

- l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer,
- l'environnement,
- la protection des consommateurs,
- les transports,
- les réseaux transeuropéens,
- l'énergie,
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice,
- les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique pour les aspects définis dans la partie III.

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 oeuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les Etats membres d'exercer la leur.

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 Etats membres d'exercer la leur.

Dans les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément, l'Union dispose aussi des compétences selon l'article I-17.

Les domaines de ces actions sont les suivants:

- la protection et l'amélioration de la santé humaine,
- l'industrie,
- la culture,
- le tourisme,
- l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle,
- la protection civile,
- la coopération administrative.

Le concept mentionné déjà dans les articles en haut, la coordination rappelle ‘la coordination appuyée sur *la méthode ouverte*¹⁰⁵ qui se trouvait dans l’application politique avant le projet de Constitution européenne. On peut la définir ainsi les Etats membres agissent harmonieusement dans les domaines où on n’assigne pas les compétences exclusives ou partagées à l’Union. “On applique ce type d’action harmonieuse avec l’accord politique et la consultation des Etats membres réciproquement, en déterminant les standards(benchmarking), apprêtant les rapports de développement. [...] La Commission dispose d’un rôle politique assurant la coordination et la circulation d’information entre les Etats membres dans cette méthode. Sa propriété essentielle est de favoriser l’Etat membre et de laisser en dehors de la période le Parlement européen.”¹⁰⁶

Selon l’article I-11, 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 Etats 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.

La Constitution sauvegarde aussi le principe de proportionnalité avec l’article I-11, le paragraphe 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 de la Constitution.

2. Le contrôle politique et juridictionnel du principe de subsidiarité

Avant le traité établissant une Constitution pour l’Europe, il y avait deux types de contrôle du respect de la délimitation de compétences et du principe de subsidiarité:

-Contrôle politique: “La question de savoir si les Traités donnent ou non compétence à l’Union pour agir dans un cas concret et dans quelle mesure le principe de subsidiarité est respecté, relève en grand partie des Institutions de l’Union participant au processus législatif. En effet, chaque Institution doit agir dans le respect des

¹⁰⁵ Open method of coordination.

¹⁰⁶ E. Oder, *op-cit.* pp.478-479.

compétences d'attribution. Les gouvernements des Etats membres, les Parlements nationaux et les opinions publiques exercent aussi un tel contrôle dans la mesure où ils / elles contrôlent les positions prises par les représentants de leur gouvernements au Conseil.”¹⁰⁷

-Contrôle juridictionnel: “Par le biais de recours devant la Cour de justice ou les tribunaux nationaux. Le contrôle de la Cour de Justice est large dans le cas du traité CE, limité dans le cadre du Titre VI du TUE et inexistant dans le cadre du Titre V du TUE.”¹⁰⁸

Le principe de subsidiarité entré dans l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE est en principe susceptible d'un contrôle juridictionnel. Sa mise en pratique accorde pourtant aux organes de l'Union européennes une large part d'appréciation, que doit respecter la CJCE. L'activité de contrôle menée par la Cour, a d'autant plus lieu d'être que les Etats membres ont réellement collaborés au choix de l'action envisagée, que l'obligation de cette action a été scrutée soigneusement et que les organes et sujets de droit concernés ont été dûment entendus. C'est pour cela que le Parlement européen a suggéré dès 1990 d'introduire, dans le traité CE, un article 172 bis conférant à la Cour de justice le droit de déterminer si une proposition dépasse les limites de la compétence communautaire.

“Dans ses arrêts du 12 novembre 1996 (affaire C-84/94, recueil I-5755) et du 13 mai 1997 (affaire C-233/94, recueil I-2405), la CJCE a précisé que le respect du principe de subsidiarité figure parmi les circonstances soumises à l'obligation de motivation, conformément à l'article 253 (190) du traité CE. Il a donc déjà satisfait à cette exigence lorsque le principe n'est pas cité expressément dans les considérants de l'acte juridique, mais qu'il ressort globalement des considérants et qu'il a été pris en compte dans l'examen de l'acte incriminé.”¹⁰⁹

Avec la Constitution européenne, on a fait certaines nouveautés à propos du contrôle de répartition des compétences. Les protocoles 1 et 2 annexés au Traité

¹⁰⁷ Convention européenne, “Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres –Système actuel, problématique et voie à explorer”, *op-cit.*

¹⁰⁸ *ibid.*

¹⁰⁹ Parlement européen, *op-cit.*

constitutionnel, définissent la place des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

“Ces protocoles constituent ainsi une réponse au *déficit démocratique*, critique maintes fois exprimées à l'encontre du système politique européen. Ils répondent ainsi à une série de propositions avancés, ici et là, pour mieux connecter les parlements nationaux et les activités de l'Union européenne. Pendant la préparation du Traité constitutionnel, certains projets avaient été esquissés d'établir une *Chambre de la subsidiarité*, ou un *Sénat européen*, afin de décider périodiquement des grands équilibres entre l'Union et les Etats membres. Les membres de la Convention ont préféré d'une part, et par le protocole no 1, renforcer l'information des parlements nationaux à l'égard des multiples documents produits par les institutions de l'Union, et d'autre part, par le protocole no 2, doter les parlements nationaux d'une fonction européenne, celle de *gardiens* du principe de subsidiarité.”¹¹⁰

La Constitution européenne apporte la plus importante nouveauté du point de vue du principe de subsidiarité, et elle est lié à l'application de ce principe par un système spécial de contrôle politique. Ici, il s'agit d'un modèle de contrôle politique renforcé par la participation des parlements nationaux et les institutions communautaires dans l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité; le Traité constitutionnel suggère que les parlements nationaux soient directement associés au contrôles de la bonne application du principe de subsidiarité.

“Le deuxième protocole confère aux parlements nationaux le rôle de *sentinelles de la subsidiarité*. Il établit ce que l'on a nommé un mécanisme d'*alerte précoce*, qui pourra d'autant mieux s'enclencher que les parlements nationaux seront désormais les destinataires obligés de toutes les informations procédant de l'Union.”¹¹¹

Les parlements nationaux sont dorénavant en mesure d'alerter publiquement les institutions européennes, mais aussi leur propre gouvernement, sur tout projet d'acte législatif européen qui ne leur paraît pas respecter le principe de subsidiarité. Pour marcher ce mécanisme:

¹¹⁰ Vlad Constantinesco, “Les compétences et le principe de subsidiarité”, *RTDE*, Vol:41 (2), Avril-Juin 2005, pp.313-314

¹¹¹ *ibid.* p.315

-Les parlements nationaux disposent d'un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen. Ainsi, chaque parlement national pourra réexaminer ces projets et donner un avis motivé s'il considère que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté.

-Si un tiers des parlements partagent le même avis, la Commission ou l'institution de laquelle provient le projet devra réexaminer sa proposition. Ce débute est d'au moins un quart lorsqu'il s'agit d'une proposition de la Commission ou d'une initiative provenant d'un groupe d'Etats membres dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. A la fin de ce réexamen, la Commission ou toute autre institution concernée pourrait alors soit maintenir sa proposition, soit la modifier, soit encore la retirer. Elle doit motiver son choix quoi qu'il arrive.

“Le protocole confère également aux parlements nationaux la possibilité d'introduire devant la Cour, par l'intermédiaire de leur Etat membre, un recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif. Le protocole confirme que toute proposition de la Commission doit être motivée au regard du principe de subsidiarité. Le traité constitutionnel préconise l'utilisation d'une *fiche subsidiarité* qui rassemblerait tous les éléments se rapportant à cette appréciation.”¹¹²

Enfin, la Constitution européenne impose que la Commission envoie tous ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux des Etats membres en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le premier protocole améliore l'information des parlements nationaux:

-“Au-delà de la transmission directe des documents de consultation de la Commission, la Commission envoie aussi aux parlements nationaux *le programme législatif annuel* ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique qu'elle présenterait au Parlement européen et au Conseil.”¹¹³ En même temps, le protocole dans sa version révisée demande que la Commission envoie directement aux parlements nationaux tous ses projets d'actes législatifs européens simultanément au Parlement européen et au Conseil.

¹¹² Convention européenne, “Les procédures décisionnelles de l'Union”, (http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/subsidiarity_fr.htm), (visité le 17.8.2005)

¹¹³ *ibid.*

-“Le Conseil des ministres doit envoyer ses ordres du jour et les procès-verbaux des sessions aux gouvernements nationaux ainsi qu’aux parlements nationaux, ce qui constitue une nouveauté. De même, la Cour des comptes est désormais tenue d’envoyer son rapport annuel à titre d’information aux parlements nationaux.”¹¹⁴ Sauf en cas d’urgence, un délai de six semaines doit être observé entre la transmission d’un projet d’acte législatif aux parlements nationaux et son inscription à l’ordre du jour du Conseil. Un délai de dix jours est observé entre l’inscription du projet d’acte à l’ordre du jour du Conseil et son adoption.

A propos de coopération interparlementaire, aucune modification n’est apportée concernant le rôle de la *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (COSAC).

“La COSAC demeure principalement une instance de concertation, de discussions et d’échanges entre parlementaires nationaux et européens, qui peut soumettre à l’attention des institutions de l’Union *toute contribution qu’elle juge appropriée*: les termes du protocole accompagnant le Traité d’Amsterdam ont été élargis et les contributions de la COSAC ne se limiteront plus aux seules matières de l’ancien troisième pilier: affaires intérieures et justice, mais pourront se manifester dans toutes les matières relevant du champ d’intervention de l’Union.”¹¹⁵

Après avoir vu les développements à propos du contrôle politique et juridictionnel du principe de subsidiarité, nous allons étudier l’effet de la subsidiarité à l’intégration politique.

B - La subsidiarité et l’intégration politique

Dans ce chapitre, nous allons voir les apports et les inconvénients de la subsidiarité, et nous nous efforcerons de répondre à une telle question: est-ce que la subsidiarité est un bon remède pour les problèmes de compétence? Il convient d’abord de voir les problèmes actuels de l’Union. Ensuite, nous tenterons de répondre à la question ci-dessus.

¹¹⁴ *ibid.*

¹¹⁵ Vlad Constantinesco, “Les compétences et le principe de subsidiarité”, *op-cit.* p.315

1. Les problèmes concernant la délimitation des compétences

L'exemple unique qui réussit à être une organisation supranationale de façon *sui generis* dans le monde, est l'Union européenne. "La Communauté économique qui avait commencé par six membres, s'efforce encore de devenir une intégration politique, comme Jean Monnet avait prévu déjà à la manière de l'objectif final dans les années 1950. La période qui passe de la Communauté à l'Union, rappelle une mer agitée plus qu'un fleuve calme. En deux décennies, l'UE s'est élargie et approfondie de manière extraordinaire¹¹⁶. Après le dernier élargissement, l'UE est passé de quinze à vingt-cinq membres. Le marché communautaire est le plus grand du monde et en plein développement. L'entrée de l'euro fut une réussite au-delà de toute attente et la monnaie unique représente dorénavant un facteur fort de l'intégration européenne.

La Communauté européenne est une partie de l'intégration, l'autre partie est l'intégration politique, sociale et culturelle. Sous les Etats nationaux qui se forment l'unification sous le drapeau unique des Etats membres pour les intérêts communs laissera au second plan leurs souverainetés nationales. Ce processus sera long et compliqué. Alors, d'un côté, les Etats nationaux redécouvrent leurs identités régionales, et de l'autre côté, ils se trouvent face à face avec une haute-autorité dont ils doivent assigner plusieurs compétences à cause des intérêts communs.

Par conséquent, "cinquante ans après sa naissance, l'Union aborde cependant un carrefour, un moment charnière de son existence. L'Unification de l'Europe est imminente. [...] L'Europe va enfin, sans effusion de sang, devenir une grande famille; il va sans dire que cette véritable mutation demande une autre approche que celle qui a été suivie il y a cinquante ans, lorsque six pays ont lancé le processus."¹¹⁷

Ces développements actuels mènent l'UE aux portes d'une nouvelle période. Les changements et les améliorations qui doivent être réalisés avant cette période, seront les décisions historiques qui précisent l'intégration politique et l'élargissement de

¹¹⁶ Pour plus d'information, voir W. Wolfgang- A. Maurer -J. Mittag, *Fifteen into One?:The European Union and its member States*, accès par le service e-book de Bilgi University, (Dewey:341.242/2, LC Call Number:HC241.F.48), 2003, pp.240-250

¹¹⁷ Conseil Européen, "Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union Européenne", pour plus d'information, voir (http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/fr/declarations-laeken.html)

l'UE. Pour s'élargir sainement, il faut assurer s'approfondir. Au coeur de cet approfondissement, il y a le "citoyen".

"Il nous faut redonner des repères sur le contenu politique du projet européen: Les citoyens ne veulent pas moins de l'Europe, ils en veulent plus, mais ils veulent la comprendre."¹¹⁸

L'un des problèmes les plus importants de l'UE, est la complication de la construction juridique et politique. En raison de cet effet, les citoyens attendent le développement du système européen.

-Les citoyens trouvent que l'Union va trop loin et affiche un comportement trop bureaucratique dans de nombreux domaines. Ils entendent par 'bonne gestion des affaires publiques', c'est la création de nouvelles conformités, et non de nouvelles rigidités.

-Ils demandent une action renforcée et mieux coordonnée pour lutter contre les foyers d'incendie qui couvent au sein même et autour de l'Europe et dans le reste du monde.

En bref, les citoyens demandent une approche communautaire claire, transparente efficace et menée de façon démocratique.

"Les citoyens sont anxieux parce qu'on ne leur propose pas de direction claire; mais aussi parce qu'on ne leur communique pas le goût d'aimer l'Europe. Les Etats membres ont une lourde part de responsabilité en mettant sur le dos de Bruxelles la faute des difficultés ou des décisions impopulaires que l'on doit prendre au niveau national ou global. La responsabilité du politique est d'ouvrir et de tracer des voies, de porter le rêve des citoyens et de réaliser."¹¹⁹

L'Union européenne est toute entière malgré tous ses différences et contradictions. Cette condition sera un gage sous l'angle de la continuité et sécurité de son identité politique et sociale. Mais il faut que les Etats membres s'approprient un regard défini

¹¹⁸ Louis Michel, "Construire une Europe forte", *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 10.7.2005.

¹¹⁹ *ibid.*

pour courir vers le même but. “L’Europe a besoin d’une partition avec des voix différentes et pas de solo.”¹²⁰

Les voix ‘solo’ mentionnés déjà, contiennent les compétences dont les Etats membres ne consentent pas à assigner à l’UE. Mais en même temps, ils passent un pont sans retour sous le drapeau de l’UE, et l’unification de leurs compétences est inévitable. Sur ce point, il y a une question critique: Qui fait quoi?

“L’un des enjeux du débat sur la Constitution sera de faire comprendre aux français comment s’articulent les pouvoirs respectifs des autorités nationales et européennes. La déclaration de Laeken, adoptée en décembre 2001, assignait précisément à la future Constitution, entre aux autres objectifs, de “rendre plus claire la répartition des compétences entre l’Union et les Etats membres. Le citoyen, estimait-elle, connaît mal le rôle de l’Europe: tantôt il nourrit à son égard des attentes excessives, tantôt, à l’inverse, il a l’impression qu’elle en fait trop dans des domaines où son intervention n’est pas toujours indispensable. D’où la nécessité d’explicitier “qui fait quoi?”¹²¹ Cette question est au centre du système européen. Maintenant, nous allons examiner la réponse en la matière.

2. La subsidiarité peut-elle constituer une réponse à la question “qui fait quoi?”

Le problème de “qui fait quoi”, autrement dit la répartition des compétences est un débat qui polarise sur les deux côtés complètement différents, après le rejet de Constitution européenne: L’un de ceux-ci est l’idée négative: L’Europe qui est morte!

“Du double non français et néerlandais, l’hebdomadaire britannique espère que les dirigeants du continent retiendront deux leçons. Primo, le rejet de la Constitution signale la fin du rêve d’une intégration politique toujours plus grande; secundo, le club européen doit maintenant restituer à ses membres certains de ses pouvoirs pour

¹²⁰ Wolfgang Schüssel, “La réforme institutionnelle doit être tranchée au plus tard en 2007”, *Le Monde*, 23.1.2006.

¹²¹ Thomas Ferenczi, “Qui fait quoi? Comment l’Union et les Etats se partagent les rôles?”, *Le Monde*, Article paru dans l’édition du 7.1.2005; voir également Thomas Ferenczi, “L’exception et la règle”, *Le Monde*, Article paru dans l’édition du 9.12.2005.

que la fameuse subsidiarité devienne une réalité. Voilà, selon *The Economist*, L'Europe qui est morte."¹²²

De l'autre côté, il y a l'idée positive: "On doit comprendre quelles sont les causes du malaise. Il faut soigner cette blessure. [...] Ce ne sera possible que si on pose les bonnes questions. Et on doit trouver des réponses convaincantes. Ne pas se précipiter et dire "La Constitution est morte". Si c'est le cas, ce n'est plus la peine de discuter. Cette blessure demande du temps et des remèdes. Un de ces médicaments peut être le débat sur l'identité. Un deuxième remède peut être la subsidiarité. Il y a des domaines où on peut avoir besoin de plus d'Europe, voir l'énergie, d'autres dans lesquels il faut revenir plus près du citoyen."¹²³

Ces derniers temps, on voit le principe de subsidiarité comme un remède, en raison de certaines conditions:

- l'interrogatoire du système étatique traditionnel,
- les difficultés de la construction de l'UE,
- l'augmentation des inquiétudes de centralisation qui incommode des administrations locales.

Dans ces conditions, pour courir vers un objectif commun sous le toit de l'UE, il s'agit de l'inclination de l'équilibre des compétences vers la partie européenne de la balance. Autrement dit, certains développements incommode les Etats membres, et provoquent l'inclusion du principe de subsidiarité dans le droit européen. Ces développements sont les suivants:

- Doter les institutions de l'UE de compétences excessives: Certains Etats membres se plaignent d'accroître la bureaucratie et le ralentissement des actions à cause de l'usage des compétences et responsabilités par les institutions européennes.
- La flexibilité démocratique: Il s'agit de critiquer la démocratie à cause de l'augmentation des compétences des institutions communautaires. Sous l'angle de la

¹²² Jean Pierre Langellier, "Pour le Britannique Robin Cook, l'Europe doit être perçue comme une protection contre la mondialisation", *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 4.6.2005.

¹²³ Wolfgang Schüssel, *op-cit.*

démocratie, les administrations locales doivent être plus actives, mais aujourd'hui ce sont les institutions européennes qui prennent les décisions. Les compétences qui sont laissés aux organes communautaires, ne sont pas assez contrôlés par le Parlement européen. Le manque démocratique existe à cause de cela.

-La représentation politique qui est la base de la démocratie, est moins exprimé et on en fait la critique.

3. Les apports et les inconvénients du principe de subsidiarité

Dans cette section, nous allons d'abord examiner les apports de la subsidiarité, puis les inconvénients.

a. Les apports du principe de subsidiarité

La fonction principale du principe de subsidiarité est d'assurer l'augmentation et la protection des compétences des administrations locales. Elle devient la garantie de l'autonomie locale dans l'UE en donnant la force au côté local contre le pouvoir central dans le cadre de la Constitution. L'autonomie locale est importante pour protéger l'indépendance individuelle. Dans les démocraties modernes, l'individu est un membre de la société d'abord, et après il est le citoyen de l'Etat. Le principe de subsidiarité constitue une pyramide en commençant de l'individu jusqu'à l'Etat au sommet. Si les gens qui se trouvent sur l'échelon au dessous de la pyramide, peuvent suffisamment réaliser l'action envisagée; le principe de subsidiarité ne permettra jamais l'intervention des autres échelons de la pyramide.

La construction fédéraliste qui vit encore dans plusieurs pays européens, cause l'existence d'une contrariété contre la prise de décision par des institutions européennes dans tous les domaines. En général, on considère la culture de l'Ouest comme tout entière; mais il y a aussi les tons, les dessins différents. C'est pour cela que, la prise de décision par des institutions européennes dans tous les domaines peut causer la perte de ces différents dessins. Pour ce sujet, les eurosceptiques déclarent leurs inquiétudes au moyen d'une campagne contre le traité de Maastricht.

“Au terme d’un vif débat entre les eurosceptiques et les euro-enthousiastes sur l’étendue des pouvoirs de l’Union par rapport à ceux des Etats, la Convention a tenté de remettre de l’ordre dans les textes. D’abord elle a choisi de réaffirmer, dès le titre premier de la Constitution, que l’Union respecte l’identité nationale des Etats membres.”¹²⁴

On voit le principe de subsidiarité comme la garantie de continuité de ces tons et dessins différents dans l’UE. Grâce à ce principe, les administrations locales deviennent plus active et le peuple participe à la gestion au niveau maximum.

La condition *sine qua non* de l’Europe élargissante pour les pays candidats, est les droits fondamentaux¹²⁵ et les droits des minorités conformément aux critères de Copenhague. Pour protéger les droits des minorités et les droits des groupes ethniques, l’UE peut utiliser le principe de subsidiarité. Grâce à ce principe, l’UE gagne la confiance de ces groupes et ils participent aussi à la période de l’intégration.

L’UE utilise aussi le principe de subsidiarité pendant la période de l’intégration des dispositions légales.

b. Les inconvénients du principe de subsidiarité et les obscurités dans la répartition des compétences

Dans cette sous-section, nous allons d’abord voir les inconvénients de la subsidiarité. Ensuite, nous allons examiner les autres obscurités de l’application de la subsidiarité.

i. Les inconvénients du principe de subsidiarité

La subsidiarité est un principe qui sert à sauvegarder les différenciations et les diversités régionales. Mais ces régions peuvent utiliser ce principe pour mettre les Etats membres hors du circuit. Parce qu’ils veulent être dirigés directement par Bruxelles ou ils veulent se diriger de par eux-même.

¹²⁴ Thomas Ferenczi, “Qui fait quoi? Comment l’Union et les Etats se partagent les rôles?”, *op-cit.*

¹²⁵ Pour plus d’information à propos des droits fondamentaux, voir Association Internationale des hautes juridictions administratives, dans *Recueil de décisions des hautes juridictions administratives*, Paris, 2003, La documentation française, pp.15-26.

Au lieu de laisser leurs compétences aux autorités locales, les administrations centrales peuvent posséder plus de compétences, grâce à ce principe.

Il y a deux particularités différentes dans le contenu du principe de subsidiarité: la subsidiarité de bas en haut, la subsidiarité du haut en bas. Dans la subsidiarité de bas en haut, les autorités locales soutiennent que l'administration centrale est le pouvoir secondaire vis-à-vis des autorités locales. Dans la subsidiarité du haut en bas, l'administration centrale revendique ses droits de l'intervention pour arriver à l'action envisagée. Selon ces deux particularités, les autorités locales et centrales peuvent appuyer leurs actions sur le même principe.

Un autre problème de subsidiarité est le manque d'une définition complète. C'est pour cela qu'on ne peut pas répartir clairement les compétences entre les organes, et on utilise le principe de subsidiarité comme Joker.

On a développé le principe de subsidiarité pour résoudre le problème de répartition des compétences. Mais on voit que la subsidiarité contient les occasions, et aussi les inconvénients. Sauf la subsidiarité, il y a les autres problèmes de répartition des compétences entre les Etats membres qui ne veulent pas faire une cession de leurs souverainetés à une haute-autorité et l'Union qui veut devenir uniquement un pouvoir politique.

“Le système actuel de délimitation de compétences, fruit des réformes successives du traité qui ont accompagné l'évolution de la construction communautaire, essaie de concilier deux exigences: d'un côté, la nécessité de précision dans la délimitation et, de l'autre, le besoin d'une certaine souplesse.”¹²⁶

La réflexion sur la problématique de la délimitation de compétence doit attacher de l'importance à cette nécessité de trouver un équilibre entre l'exigence d'une certaine souplesse et celle de précision dans la délimitation. Pour trouver cet équilibre d'une façon ou d'une autre, chaque système constitutionnel qui installe un système fédéral ou à force composante régionale, fait un grand effort; mais il n'existe pas une

¹²⁶ Convention Européenne, “Délimitation des compétences de l'Union européenne”, *op-cit*.

méthode parfaite de délimitation de compétence. Dans tous les textes constitutionnels, il y a des zones grises. Valéry Giscard D'Estaing explique ce sujet:

“Une zone grise de compétences s’est créée sous la double pression des institutions européennes, soucieuses d’accroître leur champ d’intervention et des bureaucraties nationales, désireuses de profiter de ce clair-obscur européen pour faire aboutir leurs projets lorsqu’elles ne peuvent y parvenir chez elles. Cette dérive, provoque à la fois la méfiance des citoyens et l’inquiétude de ceux qui redoutent une extension abusive des compétences européennes.”¹²⁷

ii. Les obscurités dans la répartition des compétences

Les causes de cette obscurité sont les suivantes:

-Le manque de clarté du système: L’un des problèmes du système de délimitation des compétences législatives est le manque de clarté. Les raisons de cette critique sont: “L’entrée lors des changements successifs des traités de régularisations écrites souvent d’une façon compliquée comme conséquence des accords politiques; le manque de clarté rédactionnelle de certaines dispositions; le fait que ni le système de délimitation des compétences, ni les principes régissant une telle délimitation, ni les types de compétence dont dispose l’Union et les domaines relevant de chaque type de compétence sont clairement définis par le traité.”¹²⁸ Enfin les nouvelles méthodes ouvertes de coordination contribuent au manque de lisibilité du système en fixant des objectifs sans tenir compte de la répartition de compétences.

-Le manque de précision de certaines dispositions du traité CE (Articles 94-95, 308 du TCE): “Le manque de contours précis de certaines dispositions attributives de compétences aurait comme conséquence selon certains que l’Union agit dans des domaines où elle n’est pas compétente, en empiétant ainsi sur les compétences des Etats membres.”¹²⁹

En particulier, les articles 94-95 et 308 du traité TCE ont été critiqués à cause de leurs rédactions extrêmement large. Ces rédactions permettraient à la Communauté

¹²⁷ Thomas Ferenczi, “Qui fait quoi? Comment l’Union et les Etats se partagent les rôles?”, *op-cit.*

¹²⁸ Convention Européenne, “Délimitation des compétences de l’Union européenne”, *op-cit.*

¹²⁹ *ibid.*

d'aller plus loin que les traités y attribuent. Le caractère fonctionnel de ces dispositions peut atteindre certains domaines réservés d'une façon générale aux Etats membres. Selon certains responsables, ces dispositions ont permis un progrès actif de la Communauté et l'exécution de certaines politiques clés du traité comme le marché intérieur.

-Non respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹³⁰: On ne peut pas obtenir les résultats attendus du principe de subsidiarité, donc il a été introduit par le Traité de Maastricht comme un mécanisme régulateur de la mise en oeuvre des compétences non exclusives de la Communauté. "La Communauté intervient parfois dans des domaines où les objectifs de l'action envisagée pourraient être réalisés de manière suffisante par les Etats membres. Cette condition est valide aussi pour la proportionnalité. L'action de la Communauté serait allée, dans certains cas, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Il faut introduire des critères plus détaillés et renforcer les moyens pour assurer le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité."¹³¹

-Dans certains cas, les compétences de l'Union ne correspondent pas aux attentes des citoyens: La prise en considération des autres principes commence à être importante pour les critiques comme la solidarité. La déclaration de Laeken remarque que les citoyens désirent que l'Union joue un plus grand rôle dans certains domaines¹³², alors qu'ils trouvent en même temps que l'Union intervient trop dans d'autres domaines.

-Contrôles insuffisants pour garantir le respect de la délimitation de compétences: Plusieurs membres de la Convention évaluent que la meilleure assurance pour garantir le respect d'une telle délimitation est l'installation de moyens de contrôles actifs. Le contrôle politique du respect de la délimitation de compétences et du principe de la subsidiarité est exercé par les institutions de l'Union participant au processus législatif dans une grande mesure. Les instances législatives au niveau national exercent un tel contrôle dans un degré plus limité. "Chaque parlement

¹³⁰ Pour plus d'information, voir Ingolf Pernice et Vlad Constantinesco, "La question des compétences communautaires vues d'Allemagne et de France", *Notre Europe*, Juillet 2002, (http://www.notre-europe.asso.fr/article.php?id_article=274), (visité le 9.12.2004); voir également Avrupa Birliği Kurultayı, "AB'nin Görevleri", (<http://european-convention.eu.int/docs/docreg/614.pdf>), (visité le 4.1.2005)

¹³¹ Convention Européenne, "Délimitation des compétences de l'Union européenne", *op-cit.*

¹³² L'environnement, la protection de consommateurs, la justice et les relations intérieures.

national n'exerce un tel contrôle que dans la mesure où il peut contrôler la position que son gouvernement prendra au sein des institutions communautaires."¹³³

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour de Justice et par les parlements nationaux. Après le Projet de traité constitutionnel européen, la position des parlements nationaux à propos du contrôle, a changé dans certaines mesures.

“Les parlements nationaux vont pouvoir intervenir à trois niveaux. Ils pourront inciter les institutions européennes à modifier un projet d'acte en cours d'élaboration. Nous aurons la faculté de former un recours en annulation à l'encontre d'un acte européen entrée en application. Enfin, nous pourrions refuser la révision du traité par une procédure simplifiée permettant le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée, en usant d'un droit d'opposition.[...] C'est une limite fixée aux partisans de la supranationalité. Jusqu' à présent, le vent dominant était à la supranationalité, c'est à dire, en réalité, à la réduction du rôle des parlements nationaux, qui n'auraient plus été que des assemblées de province. Ce projet de traité est la manifestation claire que l'on ne construit pas une Europe supranationale, mais une Europe des nations représentées par les Etats et les institutions qui les composent.”¹³⁴

Les débats à propos du rôle des parlements nationaux dans le contrôle politique continuent sans cesse.

“Le contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux, devrait néanmoins changer le jeu politique national, instaurant une information en amont, directe et en temps réel des parlementaires. L'actuelle révision de la stratégie de Lisbonne propose d'ailleurs de créer un rendez-vous annuel d'évaluation dans les Parlements nationaux. Là encore, l'objectif sera surtout politique: permettre une intégration des objectifs nationaux et européens. Le droit d'initiative populaire oeuvre lui aussi pour une appropriation de l'Europe par les citoyens. [...]L'appropriation collective des objectifs politiques de l'Union ne se décrète pas, elle se pratique.”¹³⁵

¹³³ *ibid.*

¹³⁴ Hervé Gattegno et Patrick Roger, “Le Projet de traité constitutionnel ne fonde pas une Europe supranationale”, *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 7.1.2005.

¹³⁵ Vanessa Wisnia-Weill, “De l'Europe pragmatique à l'Europe citoyenne”, *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 1.2.2005.

Au surplus, le Parlement européen n'accepte pas de réduction de ses domaines d'intervention que pourrait entraîner l'application du principe de subsidiarité; au Conseil, il faut qu'une majorité d'Etats soit d'accord pour rejeter le texte pour atteinte au principe de subsidiarité; la Commission n'a aucun intérêt à appliquer un tel principe qui limite son action. En bref, le regard des institutions communautaires au principe de subsidiarité est un autre problème de l'application de ce principe.

C'est vrai que l'Union européenne doit répondre au problème de la complication de répartition des compétences pour former son futur. Si elle dépasse les contradictions, elle pourra élargir sans inquiétude sa mosaïque qui nourrira de ses différenciations.

C - La souveraineté étatique et la délimitation des compétences

Dans ce chapitre, nous allons voir la relation entre la passion de souveraineté des Etats membres et le problème de délimitation des compétences. Puis, nous allons rechercher l'effet de délimitation des compétences au futur européen et nous nous efforcerons d'exprimer les possibilités d'application de la subsidiarité dans la Turquie.

Nous avons déjà exprimé que la subsidiarité négative est la délimitation des compétences en faveur de l'individu. La délimitation de compétences doit permettre de mieux identifier ce qui relève des compétences communautaires, régionales ou même locales. La fonction de l'Etat doit rester au second plan, si les gens ou les autorités locales peuvent arriver à l'action envisagée d'une bonne manière.

Cependant, le manque de clarté du système et le contrôle insuffisant pour garantir le respect de la délimitation de compétences ouvre la voie à l'usage de la subsidiarité en faveur de l'Union et aussi des Etats membres. En bref, ce principe peut être utilisé par les Etats nationaux et l'Union, comme il convient à leurs intérêts. A cause de cette contradiction, les débats s'accroissent parmi les Etats nationaux qui ne veulent pas perdre leurs pouvoirs et souverainetés en s'homogénéisant dans un système intégré.

1. La subsidiarité, est-ce la fin de la souveraineté ou une forme future de celle-ci?

L'idée de souveraineté actuelle reste la même que celle des idées de Jean Bodin, Thomas Hobbes et Jean Jacques Rousseau. Etant parallèle à ces idées, l'une des particularités essentielles de la subsidiarité est la précision de la souveraineté. "Selon Bodin, la souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République. La puissance absolue est donc sans aucune autre limite que ce qu'elle accepte elle-même, et un pouvoir souverain doit se comprendre comme un pouvoir qui n'est limité par aucun autre. Parce qu'il est souverain, il échappe donc à toute hétéro-limitation, toute limitation qui ne soit pas de son propre fait."¹³⁶ Quant à Rousseau, il complète le concept de souveraineté en ajoutant que l'individu est son propre maître. La construction sociale donne le pouvoir absolu aux constituants de celle-ci, et elle l'a nommé 'la souveraineté'.

La subsidiarité attire l'attention sur ses deux particularités du point de vue de souveraineté:

-La Grande Coalition: Tous les Etats membres s'approprient la subsidiarité à des niveaux différents. C'est la grande coalition, et elle a été renforcée par le Traité de Maastricht.

-Un principe "un-principled"¹³⁷: Il y a des limites précis de la subsidiarité, bien qu'elle apparaisse flexible. Elle ne tolère pas la centralisation excessive. Par exemple, Margaret Thatcher a voulu l'application de ce principe pour équilibrer le pouvoir de l'Etat. Mais de l'autre côté, après Spinelli, les fédéralistes européens ne s'approprient pas l'idée de subsidiarité; car ils soutiennent que la subsidiarité est un obstacle au développement rapide de l'UE. D'autre part, les débats de l'abondance de pouvoir entre l'UE et les Etats membres influencent ce principe qui n'est pas pratiqué fréquemment en réalité.

¹³⁶ Alexis Vahlas, "Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne", *Revue du Droit Public*, No:6, Novembre-Décembre 2005, pp.1565-1600

¹³⁷ Ken Endo, *op-cit.* p:30

Deux opinions influenceront le futur européen du point de vue de la contradiction entre la subsidiarité et la souveraineté:

-L'Europe de la souveraineté de Schmittian: Si on a besoin d'une résolution exceptionnelle, la souveraineté sera confiée à la démocratie nationale. Cette exception peut être la menace économique, militaire ou environnementale. Lors de cette crise, l'Etat membre peut menacer de retirer de l'UE. Pour empêcher cette crise, les gouvernements peuvent s'approcher réciproquement du temps de crise, et ils peuvent empêcher l'UE de se séparer en produisant les remèdes optimums. Mais en réalité, tous les pays peuvent choisir aussi de former leurs futurs eux-même. Le principe de souveraineté actuel accorde à un seule échelon de l'autorité d'agir sur le droit constitutionnel, et il démet la subsidiarité.

-L'Europe subsidiaire: Dans le monde de subsidiarité, rien n'est souverain. Selon cette opinion, au fond l'Europe possède la souveraineté à des niveaux différents, mais au dehors, elle possède une souveraineté unique. La subsidiarité ne permet pas la centralisation excessive. Mais le concept de subsidiarité rapproche les peuples réciproquement. La richesse sociale et la souveraineté intégrée de l'UE aident à diminuer les idées opposées.

L'Europe subsidiaire empêche la polarisation en constituant le pont entre les citoyens, les nations, la démocratie et la souveraineté. Les grandes communautés qui contiennent les petites, assignent la compétence aux gouvernements conformément au principe de subsidiarité, en réunissant ceux-ci . A cause de cela, la démocratie ne doit pas assigner une compétence de gestion précise à l'une des nations.

La subsidiarité est l'une des formes de gestion constitutionnelle et coopérative. Le reste du monde perçoit la richesse de l'Europe comme l'existence de la subsidiarité de façon divisible et partagée. Mais en même temps, elle doit devenir un pouvoir unique, pour partager la gestion du monde avec les autres partenaires dominantes.

“L'Union européenne doit, avant tout, s'adresser au reste du monde d'une seule voix. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra tirer parti de sa force économique et politique. Ce

n'est qu'ainsi qu'elle pourra participer avec succès à la résolution des problèmes du monde. C'est d'ailleurs ce qu'en attendent nos partenaires mondiaux.”¹³⁸

L'Europe peut arriver à son rêve commun en s'appropriant ses diversités et ses couleurs différentes. Mais est-ce que l'Europe est prête à devenir une grande famille? Est-ce qu'elle a confiance en elle-même pour s'élargir en s'approfondissant, pendant que les pays candidats attendent à la porte? Est-ce que la subsidiarité peut être une occasion pour l'adhésion des nouveaux pays candidats?

2. La délimitation des compétences et l'élargissement de l'Union

La vitesse de l'élargissement européen dépend de la vitesse de suppression des contradictions. “Les souverainistes se sont inquiétés d'un possible glissement vers le fédéralisme. Les fédéralistes se sont élevés contre le risque inverse d'une renationalisation de certaines politiques. Le rôle donné aux Parlements nationaux a été contesté. Mais les discussions ont permis d'aboutir à un compromis accepté par tous.”¹³⁹

Les réponses à ces problèmes sont obligatoires pour garantir et remettre la construction présente sur les rails. Et aussi, on pose les autres questions importantes à propos de la formule de l'élargissement¹⁴⁰. Quelles sont les frontières pour l'Union, et où va-t-elle s'élargir? La Bulgarie et la Roumanie doivent rejoindre l'Union en 2007, l'ex-Yougoslavie ainsi que l'Albanie se préparent, et l'Ukraine frappe aux portes de l'Union. Les opposants à cette élargissement, interrogent incessamment les raisons de cet effort. Pour arriver aux nouveaux marchés, mettre en action l'économie immobile avec la jeune population et garantir sa force géopolitique et répandre ses valeurs propres au reste du monde, l'Europe veut s'élargir. De l'autre côté, les pays candidats veulent participer à ce club pour plusieurs raisons. Est-ce qu'ils ne voient pas les contradictions de sa situation structurale et de sa vie démocratique?

“La discussion de qualité démocratique de l'Union est susceptible de se soucier de plus en plus de la préoccupation des établissements européens aux implications des

¹³⁸ “Tous unis pour l'Europe”, (article collectif rédigé par les présidents de certains pays européens), *Le Monde*, article publié le 15.7.2005.

¹³⁹ Thomas Ferenczi, “Qui fait quoi? Comment l'Union et les Etats se partagent les rôles?”, *op-cit.*

¹⁴⁰ Pour plus d'information, voir Anca Pusca, *European Union: Challenges and Promises of a New Enlargement*, accès par le service e-book de Bilgi University, (Dewey:341.242/2, LC Call Number:JN30.E94153), 2003, pp. 142-160

moyens d'intégration dans l'Union, pendant la vie démocratique nationale. Les politiciens des pays candidats de l'Union ne pourront pas éviter de s'engager dans ces discussions, des avantages potentiels de l'intégration mais également les contraintes qu'elle impose aux choix démocratiques domestiques."¹⁴¹

Surtout il est clair que les pays candidats, qui sont les Etats-nations, auront de la difficulté à assigner leurs souverainetés à une haute-autorité, après qu'ils participent à l'Union. Le principe de subsidiarité peut devenir une solution pour l'harmonisation plus vite, comme on a défini déjà dans la partie d'avant. Mais il faut que ce principe dépasse sa situation à la façon de "hung-polity"¹⁴². En général, les nouveaux membres de l'UE dans l'avenir, peuvent surpasser les problèmes de délimitations des compétences grâce à leurs désirs puissants d'intégration.

3. La subsidiarité: une occasion pour l'intégration des pays candidats à l'Union

L'un des débats à propos des pays candidats secouent bien l'Europe, il concerne la Turquie. Les opposants à l'entrée de la Turquie, soutiennent que ce sera une Europe indéfinie, aux limites incertaines, si elle participe à l'Union. Le contenu de ces débats est en dehors du sujet de cette thèse. Mais, on doit examiner la participation de la Turquie à l'UE dans le cadre de délimitation des compétences.¹⁴³

La Turquie est un Etat-nation, et possède une constitution d'Etat unitaire. Dans la construction administrative de la Turquie, l'autorité centrale est l'essentielle; quant à l'autorité locale, elle est secondaire. Pendant plusieurs années, au lieu de donner la puissance aux administrations locales, l'autorité centrale fait main basse sur les sources de revenus locales. C'est pour cela, on ne met pas la condition principale de la subsidiarité en application en Turquie. L'autorité centrale doit laisser les compétences aux pouvoirs locaux ou régionaux, s'ils peuvent réaliser l'action envisagée de manière suffisante.

¹⁴¹ Esra LaGro, *The European Union for the world leadership: Towards new global governance?*, İstanbul, Kalder, Series 2004, p.45.

¹⁴² Le sens de ce terme est 'la politique suspendue', pour savoir plus, Ken Endo, *op-cit*, p.4.

¹⁴³ Pour plus d'information, voir "Turkey's quest for membership of the European Union", Editorial Comments, *Common Market Law Review*, Vol. 42, No:6, December 2005, pp.1561-1566; voir également Bertil Emrah Oder, "Avrupa Birliği'nde Çok Merkezli Anayasacılığın Yapısal Sorunları: Yetki Çatışmaları ve İkincillik İlkesi Işığında Türkiye için Karşılaştırmalı Gözlemler", (<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg22/bertil.pdf>), visité le 13.12.2005

D'autre part, dans le contenu de la subsidiarité, il s'agit d'établir l'individu en bas de la pyramide, et sur cet échelon, se trouvent les administrations locales et régionales. Mais en Turquie, il s'agit d'un peuple non-organisé. Malgré tout, on peut créer les possibilités d'application de ce principe dans les constructions unitaires. La subsidiarité est une condition de la démocratie participative, et la Turquie avance à grands pas sur le sujet de la démocratisation. On doit analyser ce principe dans ce cadre et il faut réaliser dans la vie quotidienne.

“On peut commencer à étudier la dimension économique de ce principe concernant les autorités locales. On peut assurer l'établissement du principe en faisant les réformes dans ce domaine. On peut reviser les jugements économiques dans le projet de loi des administrations locales dans le cadre de la subsidiarité. On peut augmenter les revenus locaux pour être en harmonie leurs revenus et leurs responsabilités. Après le début de l'application du principe dans le domaine économique, on doit discuter les particularités politiques et administratives du principe, dans l'actualité de pays.”¹⁴⁴

Le but du principe de subsidiarité est d'approcher autant que possible les mécanismes de décision du citoyen. C'est pour cela que la subsidiarité peut être aussi une occasion pour améliorer le système décisionnel en Turquie. Mais on a besoin de développement des pouvoirs locaux qui protègent et contrôlent la subsidiarité.

¹⁴⁴ Mehmet Özcan, “Subsidiarité İlkesi'nin AB'de Uygulanması”, pour plus d'information, voir (<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>), (visité le 3.1.2006)

CONCLUSION

Le but de cette recherche était de déterminer les problèmes de délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres, et l'influence du principe de subsidiarité pour résoudre ces problèmes dans le cadre des dimensions élargissant de l'UE et en observant les attentes des citoyens. Mais nous avons déjà vu dans toutes les étapes de notre recherche que l'Europe devrait se mettre d'accord pour un objectif politique commun. Il s'agit d'une recherche de l'identité. Par exemple, aucun individu ne peut disposer de la citoyenneté de l'UE sans avoir la nationalité de celle d'un Etat membre. L'Europe veut devenir un pouvoir supranational vis-à-vis des Etats membres, mais cette condition de citoyenneté est une contradiction pour l'Europe.

“Le 20.ème siècle se termine sur une union économique et une union monétaire en Europe. L'Union européenne, elle, se dirige vers une union politique des pays membres. Et ceci, semblerait-il, sans ces citoyens. La relation de l'Union européenne avec ses citoyens est avant tout de nature économique, financière et administrative; elle est omniprésente et absente à la fois. Mais quant est-on d'un sentiment d'appartenance, d'une identité dite 'européenne'? La condition *sine qua non* pour l'approfondissement de la construction européenne est le renforcement de l'intégration et de l'identité européenne.”¹⁴⁵

Le renforcement de l'intégration européenne peut faire naître une conscience de solidarité. Mais il est difficile d'assurer la solidarité dans une géographie où les habitants disposent d'intérêts différents et appartiennent aux pays nationaux.

L'identité européenne devrait présenter des avantages supérieurs aux membres de l'identité nationale. Avant tout, l'UE devrait être aussi près que possible du citoyen. Les dirigeants du système doivent supprimer les problèmes actuels: Le manque de clarté du système, les compétences de l'Union ne correspondraient pas aux attentes des citoyens dans certains cas, les contrôles pour garantir le respect de la délimitation des compétences seraient insuffisantes...etc.

¹⁴⁵ Isabelle Kross, *De l'identité européenne*, European Studies Hannover Working Papers, No.4, 2004, p.6

Pour résoudre ces problèmes, le principe de subsidiarité est l'un des remèdes. Mais comme toutes les autres contradictions du système, il y a aussi certaines contradictions de ce principe. Par exemple, selon sa particularité, les autorités locales et centrales peuvent appuyer leurs actions sur le même principe. Un autre problème est le manque d'une définition complète. A cause de cela, on ne peut pas faire une répartition claire entre les compétences de l'Union et les Etats membres.

L'Europe veut intégrer dans tous les domaines, et elle développe certaines issues comme la subsidiarité, en restant sous l'influence de ses expériences fédéralistes. Mais ce n'est pas assez pour répondre aux questions.

“La question qui se pose forcément est de savoir quelle sera la méthode à suivre pour répartir les compétences entre l'Union et ses membres d'une manière claire et efficace, tout en sachant que les Traités en vigueur ne contiennent pas de dispositions en la matière. Voici la question que nous devons nous poser aujourd'hui: sera-t-il possible de regrouper les compétences et d'avoir une image claire de *qui fait quoi* en l'absence du traité établissant une Constitution pour l'Europe?”¹⁴⁶

Aujourd'hui, les nouveaux candidats attendent devant la porte de l'Union; et l'Union européenne doit décider ce qu'elle veut: Elle peut s'élargir en s'approfondissant, ou elle peut rester un club conservateur et elle perd son pouvoir dominant dans le monde. Tous les deux sont difficiles; et si elle choisit l'élargissement en s'approfondissant, elle devra améliorer plus vite sa condition constitutionnelle, elle devra respecter et embrasser les diversités, et aussi elle devrait bien savoir la gestion de ces diversités.

¹⁴⁶ A. Mattera, *op-cit.* p.608.

BIBLIOGRAPHIE**A) OUVRAGES GENERAUX**

DEDEOGLU Beril, *Adım Adım Avrupa Birliği*, İstanbul, Çınar Yayınları, 1996

KROSS Isabelle, *De l'identité européenne*, Hannover, European Studies Hannover Working Paper, No.4, 2004

ODER B. Emrah, *Avrupa Birliği'nde Anayasacılık*, İstanbul, Anahtar Kitaplar, 2004

TEKINALP Ünal – Gülören, *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2000

TEZCAN Ercüment, *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2001

B) OUVRAGES SPECIFIQUES

BURGESS Michael, *Federalism and European Union: the building of Europe 1950-2000*, accès par le service e-book de Bilgi University, (Dewey:341.242/2/09), 2000

CLERGERIE Jean-Louis, *Le Principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, 1994

CORNU Marie, *Compétences Culturelles en Europe et principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 1993

DELPEREE Francis, *Justice Constitutionnelle et Subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000

DELSOL -MILLON Chantal, *L'Etat subsidiaire*, Paris, Presse Universitaires de France, 1992

DUBOUIS L. & GUEYDAN C., *Grands Textes de droit Communautaire*, Dalloz, 3e édi., 1993

ENDO Ken, *Subsidiarity and its enemies*, Italy, European University Institute - EUI Working Papers, (RSC No.2001/24), 2001

HODGES M., *European Integration: Selected Readings*, Harmondsworth, Penguin, 1972

LAGRO Esra, *The European Union for the world leadership: Towards new global governance?*, İstanbul, Kalder, Series 2004

MALBERG Carré de, *La question du caractère étatique des pays allemands et l'article 76 de la Constitution de Weimar, dans l'Allemagne depuis la guerre*, Paris, L.G.D.J., 1925

PUSCA Anca, *European Unio:Challenges and Promises of a New Enlargement*, accès par le service e-book de Bilgi University, (Dewey:341.242/2, LC Call Number:JN30.E94153), 2003

QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1993

SIDJANSKI Dusan, *L'avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, P.U.F, 2e édition, 1993

WATHELET M., "La subsidiarité au sein de l'Union Européenne:le processus décisionnel", in *L'Europe de la Subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, sous la direction de Marc Verdussen, 2000, p.136

WOLFGANG W. – MAURER A.-MITTAG J., *Fifteen into One?:The European Union and its member States*, accès par le service e-book de Bilgi University, (Dewey:341.242/2, LC Call Number:HC241.F.48), 2003

C) PERIODIQUES

a) Articles

Associations Internationale des Hautes Juridictions Administratives, "L'exercice des droits et libertés individuels, garanties et limites", in *Recueil de décisions des hautes juridictions administratives*, La documentation française 29-31, 2003, pp.15-26

BARBER N.W., "Subsidiarity in the Draft Constitution", *European Public Law*, Vol. 11, Issue 2, June 2005, pp. 197-205

CONSTANSTINESCO Vlad, "Les clauses de coopération renforcée, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *RTDE.*, 33 (4), Octobre-Décembre 1997, pp.765-767

CONSTANSTINESCO Vlad, "Les compétences et le principe de subsidiarité", *RTDE*, Vol:41 (2), Avril-Juin 2005, pp.313-314

Editorial Comments, "Turkey's quest for membership of the European Union", *Common Market Law Review*, Vol. 42, No.6, December 2005, pp. 1561-1566

Editorial Comments, "What now?", *Common Market Law Review*, Vol.42, No.4, August 2005, pp.905-911

KURCZ Martyna, "La répartition des compétences au sein de l'Union européenne", *Revue du Droit de l'Union européenne*, Editions Clément Juglar, Octobre 2005, pp. 600-602

LESGUILLONS Henry, "L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du traité de Rome", *Annuaire française de droit international (A.F.D.I)*, 1974, p.891

MATTERA A., “La répartition des compétences au sein de l’Union européenne”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, Octobre 2005, p.575

VAHLAS Alexis, “Souveraineté et droit de retrait au sein de l’Union européenne”, *Revue du Droit Public*, No.6, Novembre-Décembre 2005, pp.1565-1600

Auteur inconnu, “Future EU:Subsidiarity”, l’article paru 26Septembre 2002, (<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117271-16&type=Overview>), (visité le 30.1.2006)

FISCHER J., “La Fédération ou fédération des Etats-nations”, (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0301-02.html>), (visité le 13.12.2005)

HABERMAS Jurgen, “Why Europe needs a constitution”, *New Left Review* 11, September-October 2001, (<http://www.newleftreview.net/NLR24501.shtml>), (visité le 20.5.2005)

HESSE K., “Grundsüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland”, cité par Jean-Louis Clergerie, *op-cit.* p.36

ODER Bertil Emrah, “Avrupa Birliği’nde Çok Merkezli Anayasacılığın Yapısal Sorunları: Yetki Çatışmaları ve İkincillik İlkesi Işığında Türkiye için Karşılaştırmalı Gözlemler”, (<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg22/bertil.pdf>), (visité le 13.12.2005)

OZCAN Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması”, (<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>), (visité le 20.12.2005)

PERNICE Ingolf et CONSTANTINESCO Vlad, “La question des compétences communautaires vues d’Allemagne et de France”, *Notre Europe*, Juillet 2002, (http://www.notre-europe.asso.fr/article.php3?id_article=274), (visité le 9.12.2004)

PHILIP C., “Subsidiarite”, (http://fdv.univlyon3.fr/mini_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf), (visité le 2.1.2006)

TEZCAN Ercüment, “Avrupa’nın Anayasa Heyecanı”, *Turkishtime*, 15novembre-15décembre 2004-34, (http://www.turkishtime.org/34/tr_26_1.asp), (visité le 21.01.2006)

TEZCAN Ercüment, “Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Mekanizması: Üye devletlerin rolü üzerine değerlendirmeler”, in Beril Dedeoğlu, *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul, Boyut Kitapları, 2003, pp.65-80

YILDIZ Mircan, “Bütünleşme Biçimleri ve Avrupa Birliği”, (<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ekim99/butun.htm>), (visité le 26.12.2005)

b) Journaux et bulletins

Article collectif rédigé par les présidents de certains pays européens, “Tous unis pour l’Europe”, *Le Monde*, article publié le 15.7.2005

FERENCZI Thomas, “L’exception et la règle”, *Le Monde*, 9.12.2005

FERENCZI Thomas, “Qui fait quoi? Comment l’Union et les Etats se partagent les rôles?”, *Le Monde*, 7.1.2005

GATTEGNO Hervé et ROGER Patrick, “Jean-Louis Debré, président de l’Assemblée nationale:Le Projet de traité constitutionnel ne fonde pas une Europe supranationale”, *Le Monde*, 7.1.2005

LANGELLIER Jean-Pierre, “Pour le Britannique Robin Cook, l’Europe doit être perçue comme ‘une protection contre la mondialisation’”, *Le Monde*, 4.6.2005

MICHEL Louis, “Construire une Europe forte”, *Le Monde*, 10.7.2005

PONT Pete, “Le problème de l’Europe – et le Nôtre: L’UE va-t-elle choisir le collectivisme ou l’individualisme? Et nous?”, (traduit de l’anglais et commenté par Jean FrançoisGoulon), *WallStreet Journal*, 21 Mars 2005, (<http://questionscritiques.free.fr/edito/WSJ210305.htm>), (visité le 13.12.2005)

SCHUSSEL Wolfgang, “La réforme institutionnelle doit être tranchée au plus tard en 2007”, *Le Monde*, 23.1.2006

WISNIA-WEILL Vanessa, “De l’Europe pragmatique à l’Europe citoyenne”, *Le Monde*, 1.2.2005

D) DOCUMENTS OFFICIELS

a) Documents de la Convention

Avrupa Birliği Kurultayı, “AB’nin Görevleri”, (<http://european-convention.eu.int/docs/docreg/614.pdf>), (visité le 4.1.2005)

Convention européenne, “Description du système actuel de délimitation de compétences entre l’Union européenne et les Etats membres”, CONV 17/02, Bruxelles, le 28 Mars 2002

Convention européenne, “Délimitation des compétences entre l’Union européenne et les Etats membres –Système actuel, problématique et voies à explorer”, CONV 47/02, Bruxelles, le 15 Mai 2002

Convention européenne, “Mandat du groupe de travail sur les compétences complémentaires”, CONV 75/02, Bruxelles, le 31 Mai 2002 (03.06)

Convention européenne, “Les procédures décisionnelles de l’Union: Le principe de subsidiarité et le rôle des parlements nationaux”, Scadplus,

(http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/subsidiarity_fr.htm), (visité le 17.8.2005)

b) Documents de la CIG

Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, “Traité établissant une Constitution pour l’Europe: Les compétences de l’Union”, CIG 87/2/04, REV 2, Bruxelles, le 29 Octobre 2004

Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, “Rapport sur la Conférence intergouvernementale”, CIG 70/04, PRESID 15, Bruxelles, le 24 Mars 2004

c) Autres documents officiels

BOIVIN Alexandra, “De la Confédération à la Fédération, Réflexion sur le développement d’une fédération européenne”, *Document de réflexion présenté par la présidence français de l’UE*, Specque-Simulation du Parlement européen, 2000

Commission européenne, “Subsidiarité”, (http://europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_fr.htm), (visité le 7.11.2005)

Commission européenne, “Rapport sur le fonctionnement du traité sur l’UE, avant propos”, le 10 Mai 1995, (<http://www.ena.lu/europe/market-amsterdam/europeenne-bulletin-information-documentation-1995.htm>), (visité le 3.1.2005)

Commission des Communautés européennes, “Rapport de la Commission au Conseil européen”, COM(2001) 728 final, le 7.12.2001, (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2001/pt0028.htm>), (visité le 18.2.2005)

Commission européenne, “Rapport général 2002”, COM (2002), (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2002/pt0028.htm>), (visité le 18.2.2005)

Commission européenne, “Rapport général 2003”, COM (2003), (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2003/pt0032.htm>), (visité le 18.2.2005)

Conseil Européen, “Déclaration de Laeken sur l’avenir de l’Union Européenne”, pour plus d’information, voir (http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/fr/declarations-laeken.html)

Parlement européen, “Le principe de subsidiarité”, (http://www.europarl.eu.int/facts/1_2_2_fr.htm), (visité le 3.1.2005)

SPINELLI Altiero, “Projet de traité du Parlement européen sur l’Union européenne dit Projet Spinelli”, (http://www.franceurope.org/pdf/projet_spinelli.pdf), (visité le 12.1.2006)

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite Galatasaray Üniversitesi
Enstitü Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı Soyadı Hale ÖNCEL DEMİRCİOĞLU
Tez Başlığı Avrupa Birliği ve Üye Ülkeler Arasındaki Yetki İkamesi ve Sınırlandırması
Savunma Tarihi 30.3.2006
Danışmanı Doç. Dr. Ercüment TEZCAN

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı

İmza

Doç Dr. Ercüment TEZCAN

Yrd. Doç. Dr. Selcan SERDAROĞLU

Yrd. Doç. Dr. Yeşeren ELİÇİN

Enstitü Müdürü
Doç. Dr. İdil KAYA