



**European Committee  
of the Regions**

Directorate for Legislative Works 1  
Unit B3 – CIVEX – CONST Sector

Bruxelles, le 21 avril 2022

Projet d'intervention de Karl-Heinz Lambertz,  
coordinateur du "Subsidiarity Steering Group" du Comité européen des régions,  
à la [réunion interparlementaire de commissions avec les parlements nationaux sur le  
thème «Le mécanisme de subsidiarité de l'Union»](#),  
Bruxelles, 25 avril 2022

Chers Députés, chers collègues,

Permettez-moi tout d'abord de remercier le président Adrián Vázquez Lázara et le rapporteur permanent du Parlement européen sur la subsidiarité, mon ami Nacho Sánchez Amor, de m'avoir invité à cette réunion interparlementaire pour présenter le rôle du Comité européen des régions en matière de contrôle de subsidiarité.

Je dois d'ailleurs d'emblée rendre un hommage particulier à M. Sánchez Amor pour deux raisons : premièrement, son indéfectible fidélité au thème de la subsidiarité malgré le fait qu'il n'offre que peu de réjouissances. Deuxièmement, son ubiquité sur le sujet puisqu'il a abordé la question de la subsidiarité à peu près sous tous les angles possibles: en tant que membre du Comité des régions, en tant que membre du gouvernement espagnol, en tant que député national et enfin en tant que député européen. Il ne lui reste plus qu'à devenir Commissaire européen ou juge à la Cour de Justice et il aura alors cumulé toutes les perspectives possibles sur le sujet de la subsidiarité !

Je salue enfin parmi les participants quelques élus que je connais parce qu'ils sont aussi des membres actifs du Comité européen des régions – comme Karl Vanlouwe, Heike Raab ou Matteo Bianchi – ou d'anciens membres éminents comme Christian Buchmann.

Leur participation aujourd'hui est aussi révélatrice des passerelles institutionnelles, idéelles et humaines entre parlements nationaux, parlements régionaux et Comité des régions.

Je retiens de la plupart des interventions qui ont précédé la mienne cet après-midi une certaine frustration sur la pratique du contrôle de subsidiarité - en tout cas au niveau des parlements nationaux.

Alors que les efforts investis par de nombreux parlements nationaux dans le contrôle de la subsidiarité ont été presque incommensurables et ont abouti à quelques 500 avis motivés, le mécanisme d'alerte précoce n'a été activé qu'à trois reprises depuis 2009 et n'a pas abouti devant la Cour de Justice. Le Comité des régions n'a pas pour sa part non plus fait usage de sa capacité à ester devant la Cour de Justice pour violation du principe de subsidiarité même s'il a menacé à trois reprises de le faire et a rencontré un certain succès en agitant la menace<sup>1</sup>. La Cour de Justice n'a pour sa part évoqué la notion de subsidiarité que dans 21 arrêts sans que celle-ci devienne pour autant un paramètre de fond dans aucun d'eux. Et de façon générale, il faut bien avouer que la notion de subsidiarité est restée quelque peu limitée aux cercles d'experts et n'a pas fait une véritable percée dans l'opinion publique.

Oui, la subsidiarité ne fait pas vraiment pas le "buzz" de nos jours.

Pour autant, faut-il jeter le bébé de la subsidiarité avec l'eau du bain ? Est-ce que le paramètre pour mesurer l'utilité du principe est-il bien celui du nombre de recours introduits devant la Cour de Justice ? La subsidiarité doit-elle être un instrument de "power play" entre institutions et qui plus est entre institutions nationales et européennes et parfois régionales ?

Est-ce vraiment un problème politique que d'admettre qu'il y a en fait si peu de problèmes de nature juridique liée à la subsidiarité parce qu'en fait la Commission "fait le job" en amont en s'appliquant elle-même un "pré-contrôle de subsidiarité" très efficace qui limite d'autant la présentation de propositions législatives qui pourraient donner lieu à une "levée de cartons jaunes" ?

---

<sup>1</sup> À l'occasion du règlement dit Monti 2 sur le droit de grève en 2012-2013, lors de l'introduction du principe de conditionnalité dans les fonds structurels pour la période de programmation 2014-2020 et lors de la mise en place du soutien aux réformes structurelles via la politique de cohésion en février 2018

Pour ma part, je souhaite au nom du Comité européen des régions me faire l'avocat du diable et plaider pour **plus d'investissement politique sur le thème de la subsidiarité**.

Nous pensons tout d'abord qu'il y a **un double momentum politique** pour ce faire.

Il y a en effet une dynamique pro-subsidiarité au plus haut niveau.

Ainsi, en présentant le 1<sup>er</sup> décembre dernier devant le Comité des régions le programme de la présidence française le Président Macron, que je félicite ici pour sa réélection, déclarait *"la subsidiarité est une valeur essentielle que je ne veux pas oublier. Je dirais qu'à chaque fois que l'Europe a subi ou a eu à subir des critiques d'une bureaucratie parfois galopante, c'est à chaque fois qu'elle a oublié ce principe de subsidiarité et l'importance de celles et ceux qui la font vivre au plus près de nos compatriotes. (...) L'indispensable réforme institutionnelle qui (découlera) de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (doit aboutir à) une Europe plus proche du terrain, plus subsidiaire dans laquelle nos concitoyens ont le sentiment d'être, avec leurs élus de proximité, les véritables décideurs dans laquelle on arrivera à sortir de cette idée que l'Europe est devenue lointaine, distante, parfois technocratique. Dans le même temps, nous avons aussi besoin de bâtir les règles pour que cette Europe existe davantage à travers tous les territoires."*

Même tonalité du côté de l'accord de coalition du gouvernement allemand du 24 novembre dernier qui stipule que : *"La Conférence sur l'avenir de l'Europe devrait déboucher sur une convention constituante et déboucher sur un État fédéral européen, organisé de manière décentralisée, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, sur la base de la Charte des droits fondamentaux"*.<sup>2</sup>

Il y a ensuite le momentum de la Conférence sur l'avenir de l'Europe elle-même.

Certes, les recommandations adoptées par le panel citoyen européen no 2 ne font pas directement référence au principe de subsidiarité.

---

<sup>2</sup> "4413 - Die Konferenz zur Zukunft Europas nutzen wir für Reformen. Erforderliche Vertragsänderungen unterstützen wir. Die Konferenz sollte in einen verfassungsgebenden Konvent münden und zur Weiterentwicklung zu einem föderalen europäischen Bundesstaat führen, der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat."

Toutefois, un fil conducteur commun apparaît clairement tout au long des 39 recommandations citoyennes et se reflète également dans de nombreuses idées postées sur la plateforme numérique multilingue de la conférence: les citoyens appellent à une démocratie européenne plus inclusive, plus transparente et plus compréhensible, pour une Europe plus proche.

De l'avis du CdR, ces objectifs ne peuvent être atteints qu'en associant davantage les villes et les régions à l'élaboration des politiques de l'UE, et donc en donnant une dimension territoriale plus forte à la démocratie européenne, d'autant que les collectivités locales et régionales mettent en œuvre jusqu'à 70 % de la législation de l'UE.

Ensuite, je rappelle que le groupe de travail de la Conférence sur la démocratie a dédié à l'initiative de son président Manfred Weber un volet de ses travaux à la subsidiarité et le président du CdR M. Tzitzikostas a déposé une contribution à ce sujet au nom de notre institution (que l'on peut télécharger sur la page subsidiarité du site internet du CdR<sup>3</sup>). Cette contribution a déjà trouvé un écho dans le rapport intermédiaire du groupe de travail, nous espérons évidemment qu'elle soit également reflétée dans le rapport final de la Conférence.

Permettez-moi de présenter rapidement quelques points forts de cette contribution:

La subsidiarité, en tant qu'exigence de prouver la valeur ajoutée de l'action de l'UE, est un principe fondamental de la démocratie européenne et du processus législatif depuis plus de 25 ans. Elle doit encore devenir plus opérationnelle. La subsidiarité doit également être cohérente avec d'autres outils de gouvernance à plusieurs niveaux de l'UE (le programme "Mieux légiférer" et l'initiative "Fit for Future") pour améliorer la législation de l'UE, évaluer les politiques de l'UE en promouvant une analyse circulaire à tous les stades législatifs et permettre la participation des citoyens. C'est ce que nous appelons la "subsidiarité active".

Pour faire de la "subsidiarité active" une réalité, le Comité européen des régions demande:

---

<sup>3</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/cor-foe-democracy.aspx>

— une meilleure participation des parlements nationaux et régionaux et des collectivités locales et régionales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE;

— l'utilisation systématique par la Commission de la "grille d'analyse de subsidiarité" mise au point par le CdR pour évaluer si un projet législatif répond au principe de subsidiarité et présente une valeur ajoutée européenne. La Commission présente certes de plus en plus souvent une telle grille dans ses propositions mais ne le fait pas encore de façon systématique ;

— des analyses d'impact de la part de la Commission (et pourquoi pas du Parlement européen d'ailleurs?) qui incluent une dimension territoriale afin d'évaluer l'impact de la législation de l'UE dans les villes et les régions. Le CdR procède certes lui-même à des analyses d'impact territoriales de propositions législatives mais nous n'avons pas la capacité administrative d'en conduire plus d'une demi-douzaine par an;

— l'application de la subsidiarité également dans les processus de gouvernance de l'UE, tels que le Semestre européen. En effet, celui-ci soulève beaucoup plus de préoccupations en matière de subsidiarité que les propositions législatives traditionnelles en raison de la valeur ajoutée européenne parfois discutable des propositions formulées dans un cadre largement intergouvernemental avec peu de participation démocratique. Je me félicite d'ailleurs que cette préoccupation ait été reprise dans des amendements de M. Wölken à son propre projet de rapport sur le Mieux Légiférer actuellement discuté au niveau de la commission JURI du Parlement européen.

En cas de perspective de réforme du traité, le Comité des régions suggère:

— de donner aux parlements nationaux/régionaux et/ou au CdR un droit d'initiative pour proposer ou supprimer la législation de l'UE.

— d'accorder au principe de proportionnalité (la question du "comment" mettre en œuvre la législation de l'UE) la même reconnaissance juridique que la subsidiarité car nous constatons que la plupart des problèmes soulevés dans le cadre de nos consultations sur la subsidiarité relèvent plutôt de la proportionnalité que de la subsidiarité alors que nous ne disposons pas de voies de recours en la matière.

La mission initiale de mon intervention aujourd'hui devait être de présenter les activités spécifiques du CdR en matière de subsidiarité.

Or, il se trouve que le service d'études du Parlement européen a produit la semaine dernière (20 avril) une étude extrêmement intéressante et pertinente sur *le contrôle de la subsidiarité dans l'Union européenne d'aujourd'hui: le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux*, qui consacre de façon exhaustive tout un chapitre aux travaux du CdR<sup>4</sup>. Je ne dois pas essayer de résumer ce chapitre ici.

Le pilier de nos travaux est constitué depuis 2007 par notre réseau de monitoring de la subsidiarité qui compte actuellement 150 partenaires émanant des parlements et des gouvernements de régions dotées de pouvoirs législatifs, d'autres types de collectivités locales et régionales et des associations de collectivités territoriales dans l'UE.

Cependant, depuis la conclusion des travaux de la Task Force de 2018 sur la subsidiarité, nous investissons de plus en plus d'efforts et de ressources dans la mise en œuvre du principe de "subsidiarité active" dont la philosophie générale est de ne pas limiter nos travaux aux questions procédurales et strictement juridiques et aux seuls textes législatifs mais d'avoir cette approche circulaire de la législation, y compris dans la phase ex-ante. Pour ce faire, nous avons mis en place le réseau [RegHub](#) qui réunit 46 administrations locales et régionales. A travers ce réseau, le CdR organise des consultations sur la mise en œuvre des politiques de l'UE sur le terrain et veille à ce que la voix de centaines d'acteurs régionaux et locaux soit prise en compte lors de leur évaluation de ces politiques. RegHub est également un sous-groupe établi de la plateforme [Fit for Future](#) (F4F) de la Commission européenne et contribue ainsi aux efforts de la Commission dans le domaine de la simplification et l'augmentation de l'efficacité des politiques européennes.

Ma conclusion sera de dire que, malgré son statut d'organe consultatif et ses ressources limitées, le Comité des régions n'a nullement l'intention de rester confiné dans une "bulle sub-nationale" et qu'il tend la main pour plus de coopération interinstitutionnelle à la fois vers les institutions européennes et vers les parlements nationaux.

---

<sup>4</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL\\_STU\(2022\)732058\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU(2022)732058_EN.pdf)

A cet égard, nous nous félicitons d'ailleurs dans la recommandation de l'étude JURI déjà citée de créer un "pôle de subsidiarité unique" (*subsidiarity hub*) basé sur IPEX où seraient rassemblés des avis motivés ainsi que des contributions, des avis du CdR, des réponses de la Commission, des résolutions du Parlement européen, etc.

Enfin, je vous annonce que le CdR organisera le 9 septembre 2022 à Valence la 10e conférence sur la subsidiarité (anciennement appelées les Assises) qui je l'espère pourra s'appuyer sur une dynamique insufflée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe pour préparer une nouvelle feuille de route pour une subsidiarité active, coopérative inclusive et visible !