

---

# Participation régionale au processus décisionnel de l'Union

---

Rôle au sein des organes  
législateurs et contrôle  
de la subsidiarité

---



ANALYSE APPROFONDIE

---

Le présent document a pour objectif d'analyser sous un angle juridique les manières dont les autorités infranationales participent au processus décisionnel de l'Union. Une attention particulière a été accordée à l'accès des ministres régionaux au Conseil de l'Union européenne, ainsi qu'à certaines des nouveautés introduites par le Traité de Lisbonne concernant le contrôle de la subsidiarité, ce dernier incluant le rôle des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans le «mécanisme d'alerte précoce» et prévoyant le droit pour le Comité des régions d'introduire un recours en annulation.

PE 580.913

ISBN 978-92-823-9084-9

doi:10.2861/060915

QA-01-16-365-FR-N

Manuscrit original, en anglais, complété en avril 2016.

Traduction achevée en mai 2016.

### **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2016.

Crédits photo: © Marie-Thérèse GUIHAL / Fotolia.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## RÉSUMÉ

La perspective traditionnelle d'une «Europe des États» a été remise en question par la notion «d'Europe des régions», appelant à la reconnaissance du (des) niveau(x) de pouvoir inférieurs à celui de l'État. Au cours des dernières décennies, les régions et d'autres acteurs infranationaux ont réclamé davantage de pouvoirs dans l'Union européenne et leur rôle dans le processus décisionnel a augmenté.

Les traités de l'Union ouvrent la voie à une participation régionale de différentes manières. L'accès des ministres régionaux au Conseil a été une des premières évolutions importantes intervenues sur le plan de la participation régionale. Les traités de l'Union permettent en principe à un État membre d'être représenté par un ministre régional, laissant toutefois le soin au niveau national de déterminer la portée et les modalités de cette représentation. Il en résulte que des pratiques diverses ont vu le jour au niveau de certains États membres et que l'intensité de l'implication régionale par ce biais varie notablement.

Le Traité de Lisbonne a introduit des changements importants sur le plan de la participation régionale, principalement en ce qui concerne la subsidiarité. Le traité a explicitement reconnu la dimension infranationale du principe de subsidiarité et comprend des références aux parlements régionaux dans les clauses relatives au contrôle de la subsidiarité (mécanisme d'alerte précoce). Il appartient toutefois aux parlements nationaux de consulter les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs lors de l'examen de propositions législatives, et aucun droit de vote susceptible de déclencher une procédure de «carton jaune» n'est directement accordé aux parlements régionaux. Par conséquent, le rôle des parlements régionaux dans le cadre de ce mécanisme demeure consultatif et dépend en fin de compte des mécanismes nationaux en place. Les études disponibles suggèrent que les parlements régionaux sont confrontés à de nombreux défis (dont le manque de personnel et de ressources) dans leur action en matière de contrôle de la subsidiarité ou ne sont tout simplement pas incités à mener de véritables contrôles de subsidiarité. L'engagement régional dans ce domaine demeure donc inégal et la capacité des parlements régionaux à contribuer à un contrôle de la subsidiarité digne de ce nom est contestée. On dénombre actuellement 75 parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, répartis sur huit États membres.

Un recours en annulation *ex post* devant la Cour de justice sur la base de motifs liés à la subsidiarité constitue un élément connexe important (quoique que prêtant à controverse) au contrôle de la subsidiarité *ex ante*. Il convient de noter que le Traité de Lisbonne a ajouté le Comité des régions à la liste des requérants semi-privilegiés habilités, en vertu de l'article 263 du traité FUE, à former un recours en annulation en vue de protéger leurs propres prérogatives. En outre, le Comité a obtenu le droit de former un recours basé sur des motifs liés à la subsidiarité pour les actes législatifs soumis à une consultation obligatoire du Comité. Il en résulte que le Comité est devenu un des «gardiens» du principe de subsidiarité.

Même si le Comité n'a encore jamais fait usage de son pouvoir de requérir l'annulation d'un acte législatif européen, il est communément admis qu'en elle-même, la perspective d'un recours accroît les droits de participation *ex ante* du Comité et augmente la capacité du Comité à influencer effectivement sur la législation. De plus, l'approche «mieux légiférer» actuelle renferme plusieurs références à la dimension régionale et locale des politiques de l'Union et met davantage l'accent sur la subsidiarité. Ce n'est donc pas nécessairement le nombre de propositions bloquées ou d'actes annulés qui fait office d'indicateur du succès de «l'alerte précoce» ou du contrôle

juridictionnel. Au contraire, la simple présence d'un examen par différents acteurs à différents niveaux invite les institutions de l'Union à déterminer de manière mûrement réfléchie le niveau de pouvoir adéquat et à justifier plus exhaustivement le fait qu'un domaine doit être pris en charge au niveau européen, national, régional, voire local.

**TABLE DES MATIÈRES**

1. Introduction: quel rôle pour les régions? .....	4
1.1. Une «Europe des États» ou une «Europe des régions»? .....	4
1.2. La dimension infranationale dans les traités de l'Union .....	6
2. L'accès des régions au Conseil de l'Union .....	7
2.1. Le développement des clauses des traités.....	7
2.2. La pratique .....	8
2.3. Évaluation .....	11
3. Subsidiarité, «alerte précoce» et parlements régionaux .....	12
3.1. Veiller au respect du principe de subsidiarité: le cadre juridique .....	13
3.1.1. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité .....	13
3.1.2. La dimension régionale .....	15
3.2. Les limites de la participation régionale dans l'alerte précoce: expériences, pratiques et défis.....	16
4. Comité des régions: subsidiarité et recours en annulation.....	21
4.1. Recours en annulation reposant sur des motifs liés à la subsidiarité: conditions.....	22
4.2. L'approche du Comité des régions.....	24
4.3. Recours motivés par des questions de subsidiarité: intensité du contrôle juridictionnel .....	26
5. La dimension infranationale de l'approche «Mieux légiférer» .....	27
6. Perspectives.....	30
7. Principales références .....	33

## 1. Introduction: quel rôle pour les régions?

### 1.1. Une «Europe des États» ou une «Europe des régions»?

L'Union européenne est une «**Union d'États**». Ce principe reste le principal paradigme politique et juridique de l'intégration européenne. Ce point de vue a été confirmé, par exemple, par l'article 52 du traité UE, qui définit l'étendue territoriale de l'Union et énumère ses États membres. Les États sont communément considérés comme les «maîtres des traités», comme le souligne l'article 48 du traité UE, qui définit les procédures de révision des traités.

Toutefois, une série d'évolutions intervenues dans les années 1980 et 1990 ont conduit à prendre en considération le(s) niveau(x) de pouvoir *inférieur(s)* à l'État, dont les niveaux régional et local. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution, dont le développement de la politique régionale communautaire, la création du Comité des régions en 1994 et des processus de décentralisation dans plusieurs États membres. Ceci a amené les acteurs régionaux à réclamer des droits de participation accrus au niveau de l'Union, assez fructueusement pour partie. Ces évolutions ainsi que d'autres développements ont entraîné la naissance d'une notion «**d'Europe des régions**», vouée à concurrencer la notion orthodoxe «d'Europe des États», et ce dans un contexte d'appel à une plus grande reconnaissance de la dimension régionale de l'Union<sup>1</sup>.

Ces évolutions se sont accompagnées de l'apparition d'une pluralité d'approches diverses en matière de «**gouvernance à multiniveaux**» dans la littérature, décrivant la gouvernance européenne comme un système dans lequel l'autorité est répartie entre différents échelons territoriaux, dont les niveaux supranational, national, régional et local<sup>2</sup>. Une grande partie de cette littérature, essentiellement dans le domaine des sciences politiques, s'est concentrée sur la question de savoir si et dans quelle mesure les acteurs infranationaux sont à même de «contourner» leurs homologues nationaux en agissant de manière indépendante sur la scène européenne. L'influent **Livre blanc sur la gouvernance européenne** (2001), qui mettait l'accent sur l'importance de l'implication de l'ensemble des niveaux de gouvernance (mondial, européen, national, régional et local) pour la réussite des efforts entrepris en vue d'améliorer la gouvernance, a stimulé l'action en faveur de la gouvernance à multiniveaux en Europe. Ce document appelait, entre autres, à une plus grande implication des acteurs régionaux et locaux et une plus grande interaction avec ces derniers, et insistait sur la nécessité d'atteindre les citoyens par l'intermédiaire de la démocratie régionale et locale. Les principes de gouvernance à multiniveaux sont désormais incorporés dans différents documents, dont par exemple la «Charte pour la gouvernance à multiniveaux» du Comité des régions de 2014<sup>3</sup>. Le *règlement portant dispositions communes* (RDC) concernant les Fonds structurels et d'investissement européens élève la gouvernance à multiniveaux au rang de «principe» régissant les accords de partenariat passés avec des autorités infranationales dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union<sup>4</sup>. Bon nombre des idées reprises dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne trouvent un écho dans l'actuelle

---

<sup>1</sup> Elias, A., «Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics», in: *Regional and Federal Studies*, 18(5), 2008, p. 483-492.

<sup>2</sup> En particulier Hooghe, L. et Marks, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman Littlefield Publishers, 2001.

<sup>3</sup> Adoptée sous la forme d'une résolution du Comité des régions lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière les 2 et 3 avril 2014, [RESOL-V-012](#).

<sup>4</sup> [Règlement \(UE\) no 1303/2013](#), JO L 347 du 20.12.2013, p. 320, article 5.

approche de la Commission visant à «mieux légiférer»<sup>5</sup>, laquelle marque l'engagement renouvelé envers la subsidiarité, l'efficacité, la transparence, la participation des parties prenantes et une attention accrue envers les questions liées à la mise en œuvre et à l'application en renfermant des références explicites aux niveaux régional et local.

D'intenses **débats** concernant le rôle des régions et des autres acteurs infranationaux au sein de l'Union européenne ont eu lieu au cours des dernières décennies. Des divergences d'opinions existent quant à la question de savoir quel est le rôle des régions et des autres organes infranationaux et *ce qu'il devrait être* dans l'Union<sup>6</sup>. Même si la nécessité constante d'accroître l'implication des organes régionaux et locaux dans les affaires de l'Union dans la perspective, entre autres, de favoriser la légitimité démocratique est reconnue, certaines voix critiques relèvent que le fait de tenir (pleinement) compte de la dimension infranationale de l'Union implique le risque de ralentir les processus décisionnels de l'Union, est susceptible de compromettre la capacité de l'Union à résoudre des problèmes, augmente la complexité et l'opacité de son architecture institutionnelle et implique des inégalités potentielles entre États unitaires et non unitaires, ce qui pourrait alors davantage saper sa légitimité que la favoriser<sup>7</sup>. Un autre facteur de complication lié à une plus grande reconnaissance de la dimension régionale réside dans le fait que compte tenu de la diversité des modèles d'organisation interne des États membres, le niveau infranational en Europe est particulièrement hétérogène, ce qui entraîne une diversité des perceptions dans l'Union au sujet de ce qu'il y a concrètement lieu d'entendre par «région».

En raison de ces divergences et d'autres considérations, l'Union n'a pas évolué dans le sens d'une «Europe des régions» comme l'espéraient ou le prédisaient certains<sup>8</sup>. L'importance et le rôle institutionnel des organes régionaux et locaux ont toutefois augmenté. Les acteurs infranationaux peuvent être impliqués dans le processus décisionnel de l'Union de nombreuses manières, tant par le canal national et européen que par l'intermédiaire du Comité des régions et/ou individuellement. Au niveau européen, ces dispositifs comprennent l'implication dans les activités du Comité, la présence de bureaux de représentation des régions à Bruxelles, la coopération avec les gouvernements nationaux respectifs, les canaux de coopération formelle et informelle avec la Commission européenne et le Parlement européen, ainsi que bien d'autres possibilités. Le présent document n'a pas pour objectif d'analyser l'ensemble de ces canaux de manière approfondie ou de dresser une liste exhaustive des voies par lesquelles les acteurs régionaux peuvent être et deviennent impliqués dans les affaires européennes. Son propos n'est pas non plus d'émettre un avis sous un angle normatif concernant la question de savoir s'il conviendrait d'*augmenter* cette implication. Il vise à

---

<sup>5</sup> Commission européenne, [Better Regulation package](#), 19 mai 2016.

<sup>6</sup> Discours du Prof. G. Abels intitulé «[Regional Parliaments in Multi-Level Governance — Challenges and Perspectives in the Post-Lisbon Era](#)», prononcé lors d'une conférence sur le thème *Strengthening Regional Parliaments in EU Affairs: Challenges, Practices and Perspectives*, 2-7-2014, Comité des régions, Bruxelles. Cela ressort clairement aussi des débats qui se sont tenus dans le contexte de la Convention européenne, comme par exemple: [CONV 548/03](#), Rapport de synthèse relatif à la session plénière, 6 et 7 février 2003, p. 7 et suiv.

<sup>7</sup> Ces divergences de vues sont exposées dans (par exemple) Weatherill, S., (2005a), «The Challenge of the Regional Dimension in the European Union», et (2005b) «Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, p. 1-31 et p. 131-155, respectivement.

<sup>8</sup> Keating, M., «A Quarter Century of the Europe of the Regions», in: *Regional and Federal Studies*, 18(5), 2008, p. 629-635.

analyser d'un point de vue juridique les exemples les plus significatifs de la participation formelle d'acteurs infranationaux telle qu'elle est prévue par les traités de l'Union, en mettant spécifiquement l'accent sur les changements juridiques et institutionnels introduits par le Traité de Lisbonne. Il se concentre donc sur (1) l'**accès des ministres régionaux au Conseil**, (2) le rôle des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs dans le **contrôle de la subsidiarité** (mécanisme d'alerte précoce), et (3) le droit du Comité des régions à **contester la légalité d'un acte de l'Union** devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le document aborde également les défis (perçus) et limites de cette participation.

## 1.2. La dimension infranationale dans les traités de l'Union

Les traités de l'Union comprennent plusieurs références explicites à la dimension infranationale (régionale ou locale) de l'Union. Le principe le plus fondamental concernant la relation existant entre l'Union et son «troisième niveau» est exposé à l'article 4, paragraphe 2, du traité UE, en vertu duquel l'Union est tenue de respecter l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur **identité nationale**, laquelle est *«inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale»*. L'Union est également tenue de respecter les fonctions des États membres, dont celles qui ont pour objet d'assurer leur intégrité territoriale, entre autres. Le même principe est repris dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lequel appelle l'Union à respecter la manière dont les États membres organisent leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local. Ceci implique, par exemple, que l'Union doit respecter la structure fédérale de l'Allemagne ainsi que le système principalement centralisé en France, lesquels doivent être traités de manière égale.

L'article 167, paragraphe 1, du traité FUE, qui traite de la culture, comporte une référence à la diversité régionale et culturelle, en disposant que «l'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur **diversité nationale et régionale**, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun».

S'agissant des dispositions ayant trait à la composition des institutions de l'Union, il convient de relever l'article 16 du traité UE, concernant le **Conseil**. Une approche qui a longuement prévalu concernant la composition du Conseil consistait à poser que ce dernier était composé de représentants des gouvernements nationaux. Toutefois, la version actuelle de l'article 16, paragraphe 2, du traité UE, qui traite de la composition du Conseil, parle d'un «représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote». Ceci ouvre en principe la voie à l'accès des ministres régionaux au Conseil, analysé dans la partie 2 ci-après.

La dimension infranationale de l'Union est particulièrement présente dans les dispositions relatives à la **subsidiarité**, lesquelles ont été modifiées pour la dernière fois par le Traité de Lisbonne en vue d'intégrer une référence explicite au niveau régional et local. Les traités formulent le vœu que les décisions soient prises «de manière aussi proche que possible des citoyens» et le principe de subsidiarité garanti par l'article 5, paragraphe 3, du traité UE entérine explicitement la possibilité que certaines décisions puissent être préférentiellement prises au niveau régional ou local. Le protocole correspondant (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité inclut des dispositions détaillées concernant le contrôle de la subsidiarité, et définit ce qui est devenu connu sous l'appellation «mécanisme d'alerte précoce» (ou aussi



«système d'alerte rapide»). Ce dernier, bien que visant essentiellement les parlements nationaux, prévoit un rôle pour les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs. Ce rôle, ainsi que les défis que comporte son accomplissement, forme le thème de la partie 3.

Le mécanisme d'alerte précoce lié au contrôle de la subsidiarité est assorti de la possibilité d'un **contrôle juridictionnel** dans le cadre d'un recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne. Il est important de noter que le Traité de Lisbonne a accordé au Comité des régions le droit de former pareil recours en vue de protéger ses propres prérogatives et de réclamer un contrôle juridictionnel concernant un acte dont il alléguerait la non-conformité au regard du principe de subsidiarité. Cet aspect est abordé dans la partie 4.

La partie 5 a trait à la dimension infranationale du paquet «Mieux légiférer» présenté par la Commission en mai 2015.

## 2. L'accès des régions au Conseil de l'Union

### 2.1. Le développement des clauses des traités

Dans la littérature consacrée à la gouvernance à multinationaux, l'accès de ministres régionaux au Conseil de l'Union a traditionnellement été l'un des exemples les plus éminents de participation régionale formelle et directe dans le processus décisionnel de l'Union. La possibilité de cet accès a été introduite par le Traité de Maastricht. L'ancien article 146 du traité CEE prévoyait que le Conseil était formé de représentants des États membres, chaque gouvernement devant déléguer un de ses membres. Une approche qui a longuement prévalu concernant cette disposition consistait à poser que ce représentant devait être un membre du gouvernement national, *«indépendamment de la répartition interne des pouvoirs»* au sein de l'État membre concerné entre le pouvoir national, régional et local<sup>9</sup>. Selon le règlement intérieur du Conseil, il *était* possible pour un membre du Conseil de se faire remplacer (s'il était empêché d'assister à la réunion du Conseil)<sup>10</sup>. Si ce remplaçant pouvait, en principe, être un ministre régional, il n'était *pas* possible pour ce dernier d'exercer le droit de vote en cas de tenue d'un vote<sup>11</sup>.

L'article 116 CE, inséré en vertu du Traité de Maastricht, ne faisait pas référence aux gouvernements des États membres, la formulation étant modifiée en «représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre», un changement introduit en réponse à des demandes de l'Allemagne et de la Belgique, entre autres<sup>12</sup>. L'actuel article 16, paragraphe 2, du traité UE ajoute que le représentant concerné doit non seulement être habilité à engager le gouvernement de l'État membre mais aussi à exercer le droit de vote. D'après l'annexe I du règlement intérieur du Conseil, «il incombe à chaque État membre de déterminer sa représentation

---

<sup>9</sup> [Question écrite N° 129/90 de Marc Galle au Conseil des Communautés européennes](#), JO C 125/53, 8 février 1990 (mise en italique ajoutée).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*; Selon l'ancien règlement intérieur du Conseil, la délégation relative au droit de vote ne pouvait être donnée qu'à un autre membre du Conseil.

<sup>12</sup> Eggermont, F., «In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council», in: Panara, C., De Becker, A., *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, p. 6 (et sources auxquelles il est fait référence dans cet ouvrage).

au sein du Conseil, conformément à l'article 16, paragraphe 2, du TUE»<sup>13</sup>. Ceci ouvre en principe la voie à l'accès des ministres régionaux au Conseil, possibilité qui a été mise en œuvre à différents degrés par plusieurs États membres, comme exposé dans l'aperçu du tableau 1.

## 2.2. La pratique

Les traités de l'Union ne réglant pas les modalités pratiques en matière d'implication régionale au sein du Conseil, différentes pratiques se sont développées parmi les États<sup>14</sup>. Il en résulte des variations notables tant dans la portée de l'accès des ministres régionaux au Conseil que dans les modalités formelles y afférentes. Dans la pratique, un faible nombre de régions ont eu recours à cette possibilité et/ou ont pris des dispositions à cet égard. Il s'agit, par exemple, des Länder allemands et autrichiens, des régions et communautés en Belgique, des communautés autonomes en Espagne et des administrations décentralisées du Royaume-Uni. Les régions belges ont été décrites comme étant celles qui ont acquis les droits de participation les plus larges au Conseil. Elles sont suivies par les Länder allemands. Compte tenu de ses dispositions nationales complexes en matière de coopération entre les niveaux fédéral et régional à cet égard, on a dit de l'Allemagne qu'elle avait «développé un mode de fédéralisme coopératif pour la formulation des politiques européennes qui tient compte des compétences internes»<sup>15</sup>.

Il convient également de relever que la représentation par des ministres régionaux au Conseil, telle que prévue par l'article 16, paragraphe 2, du traité UE, est assortie de mécanismes de coopération internes entre les pouvoirs centraux et infranationaux permettant de convenir de positions communes lors de la préparation des réunions du Conseil<sup>16</sup>. Ces mécanismes eux aussi varient notablement selon les États.

Le tableau 1 ci-dessous présente un aperçu (non exhaustif) des dispositions régissant cette coopération et cette représentation internes au Conseil dans différents pays.

---

<sup>13</sup> Décision du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur ([2009/937/UE](#)).

<sup>14</sup> Högenauer, A. (2015), «The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union», in: *Territory, Politics, Governance*, 3(2), p. 154.

<sup>15</sup> A. Högenauer, «The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU Policy Making — Continuity or Change?», in: *European Journal of Law Reform*, 10(4), 2008, p. 544.

<sup>16</sup> La coordination des positions nationales ne concerne pas uniquement les réunions ministérielles mais aussi les réunions des groupes de travail et du Coreper. Le règlement intérieur du Conseil ne détermine pas qui assiste aux réunions des groupes de travail (bien qu'il limite la taille des délégations nationales) et il appartient donc à chaque État membre de statuer quant à la composition de sa délégation pour une réunion donnée.

Tableau 1 — Participation de ministres régionaux au Conseil

État membre	Coopération interne <i>(coordination interne des positions centrales et régionales respectives avant une réunion du Conseil en vue de parvenir à une position commune à défendre soit par un représentant du niveau central, soit par un représentant du niveau régional)</i>	Représentation aux réunions du Conseil
Autriche	Lorsque les Länder parviennent à une position commune dans un domaine relevant de leurs attributions, le gouvernement fédéral est tenu de soutenir cette position au Conseil. Il n'est possible de s'écarter de cette position que pour des motifs d'intégration européenne et de politique étrangère impérieux.	Si une matière relève de la compétence des Länder ou présente un intérêt pour elles, le gouvernement fédéral <i>peut</i> permettre à un ministre régional de représenter l'Autriche au Conseil. Le ministre régional devra collaborer avec le représentant de la fédération (et sera également tenu de défendre la position commune des Länder). Le ministre représente la totalité de l'État membre et non son Land particulier.
Belgique	Toutes les réunions du Conseil portant sur des matières relevant des attributions des Régions ou Communautés belges sont précédées par une réunion de coordination entre le gouvernement national et les gouvernements infranationaux. La position commune convenue est contraignante et doit être défendue par le représentant au Conseil. Si aucune position commune n'a pu être obtenue, il est généralement admis que le représentant belge devra s'abstenir lors du vote.	Trois formes de représentation possibles: 1) représentation par le gouvernement national pour les matières relevant de la compétence exclusive de l'État fédéral; 2) représentation exclusive par les Communautés ou Régions pour les domaines relevant de leurs compétences exclusives; 3) représentation mixte pour les compétences «partagées». Ici, la délégation belge peut être conduite par un ministre fédéral ou régional.
Allemagne	Lorsqu'une proposition de l'Union vise spécifiquement une matière relevant de la compétence législative des Länder, le gouvernement fédéral doit «respecter dans toute la mesure du possible» la position du Bundesrat. Il est possible de s'écarter de cette position pour des motifs de politique étrangère et d'intégration européenne impérieux (par exemple).	Représentation par un ministre régional lorsqu'un projet d'acte de l'Union touche aux compétences exclusives des Länder dans les domaines de l'éducation, de la culture ou de la radio/TV. Le droit de représenter l'Allemagne revient au représentant des Länder désigné par le Bundesrat (le représentant concerné représente la fédération et non un Land particulier). Ce représentant doit agir «avec le concours du et de manière coordonnée avec» le gouvernement fédéral.
Italie	Lorsque des problématiques touchant aux intérêts régionaux ou locaux sont à l'ordre du jour, des délégués régionaux et locaux peuvent participer aux réunions du Comité interministériel pour les Affaires européennes afin de débattre de questions liées à l'Union et	Théoriquement, l'Italie offre des possibilités importantes aux représentants des Régions d'être inclus dans la représentation externe auprès du Conseil en prenant part à la délégation italienne. Un représentant régional peut également être désigné

État membre	Coopération interne	Représentation aux réunions du Conseil
	d'élaborer des positions communes à défendre par le gouvernement italien. Les Régions italiennes peuvent également exiger la soumission à la Conférence État-Régions de toute proposition relative à des questions relevant de leurs attributions mais si aucun accord n'est obtenu au sein de la Conférence, le gouvernement a la faculté de s'écarter de la position des Régions.	comme président de la délégation dans les domaines relevant de la compétence législative exclusive des Régions. Dans les faits, cette participation de ministres régionaux se limite à une consultation par le gouvernement national.
Espagne	Les Communautés autonomes ont le droit d'exprimer des positions communes dans les matières relevant de leurs attributions. Dans un domaine de compétence autonome exclusive, la position commune des Communautés autonomes sera «prise en compte de manière décisive». Dans les domaines de compétence autonome non exclusive, les Communautés autonomes doivent parvenir à une position commune qui doit ensuite être approuvée par le gouvernement national. Dans les deux scénarios, le gouvernement défendra normalement la position convenue mais pourra, à titre exceptionnel, s'en écarter si cela est nécessaire au regard des meilleurs intérêts de l'Espagne.	Un représentant des Communautés autonomes est admis au sein de la délégation espagnole pour les questions relevant de l'intérêt régional (il est autorisé à participer aux réunions du Conseil dans cinq contextes, y compris, par exemple, l'emploi, la politique sociale, les affaires relatives à la santé et aux consommateurs, l'agriculture et la pêche, ainsi que l'environnement). Le représentant régional peut être autorisé à prendre la parole lors des réunions du Conseil mais il n'est pas habilité à voter au nom de l'Espagne.
Royaume-Uni	Le gouvernement britannique est tenu de consulter les administrations décentralisées lorsque des propositions de l'Union ont des retombées sur leurs attributions. La position des administrations décentralisées n'est pas juridiquement contraignante pour le gouvernement national.	Les décisions relatives à la représentation ministérielle aux réunions du Conseil sont prises au cas par cas par le ministre britannique compétent. Le ministre régional peut être habilité à agir en tant que porte-parole du Royaume-Uni au Conseil. Lorsqu'un ministre régional représente le Royaume-Uni, une position commune doit être convenue avec le gouvernement national.
Finlande	Les îles Åland participent pleinement à la préparation des réunions du Conseil en raison de leur statut spécial. En cas d'impossibilité pour le gouvernement des îles Åland et le gouvernement finlandais de définir une position commune, le gouvernement des îles Åland peut demander au gouvernement finlandais de faire connaître la position des îles Åland au Conseil.	Le gouvernement des îles Åland peut demander à participer aux travaux de la délégation finlandaise au Conseil lorsque la matière figurant à l'ordre du jour relève de la compétence des îles Åland, ainsi qu'à être inclus dans la délégation. Si aucun accord concernant une position commune n'a été obtenu, le représentant finlandais doit faire connaître la position des îles Åland à la demande de celles-ci mais il n'a pas l'obligation de la défendre.

État membre	Coopération interne	Représentation aux réunions du Conseil
Portugal	Les deux régions autonomes (les Açores et Madère) sont impliquées dans la préparation des réunions du Conseil et doivent être consultées par le gouvernement national si des matières d'intérêt régional figurent à l'ordre du jour. Le gouvernement n'a aucune obligation de défendre leurs positions au Conseil.	Les Açores et Madère ont le droit de prendre part à la délégation portugaise lorsque des questions les concernant figurent à l'ordre du jour. La délégation portugaise n'a aucune obligation de défendre la position régionale au Conseil.

Source: Panara, C. (2015)<sup>17</sup>.

### 2.3. Évaluation

Les incidences réelles de (l'actuel) l'article 16, paragraphe 2, du traité UE sur le plan de la participation régionale ont été débattues dans la doctrine. D'une part, certains ont considéré l'accès des ministres régionaux au Conseil comme une possible «percée» sur le plan de la participation régionale dans l'Union<sup>18</sup>, et à tout le moins comme un signe que les gouvernements centraux ne sont pas les seuls décisionnaires concernés<sup>19</sup>. D'un point de vue politique, ceci a été considéré comme important, surtout compte tenu du fait que le Conseil est traditionnellement considéré comme l'incarnation de la méthode intergouvernementale pure dans l'Union<sup>20</sup>. D'autre part, les spécialistes ont également souligné les limites de cette représentation régionale. La mise en œuvre de cette disposition s'est révélée plutôt limitée, les dispositifs en question concernant essentiellement des États de type fédéral (ou des États dont les régions jouissent d'un degré d'autonomie plus ou moins important), et est en fin de compte tributaire de l'accord du gouvernement national, même dans des cas où les régions sont fortes<sup>21</sup>. Il a été constaté que les représentants des États exercent une contrainte importante sur l'autonomie des ministres régionaux, ce qui a débouché sur le débat relatif au rôle de «garde-barrière» joué par les États membres concernant cette participation au Conseil<sup>22</sup>. En outre, la position que doivent défendre les ministres régionaux au Conseil reste la position nationale et non la position régionale<sup>23</sup>.

Les modalités varient lorsqu'il s'agit de la définition de positions communes à faire valoir au Conseil (représentation interne). Une position commune des régions peut être contraignante pour le gouvernement central, à certaines exceptions près éventuellement (exemple: l'Autriche), ou peut tout au plus obliger le gouvernement central à en tenir compte (exemple: l'Espagne). Ces dispositions sont clairement mises en lumière dans les exemples du tableau 1 qui précède. De nombreux chercheurs ont vu

<sup>17</sup> Ce tableau est une version abrégée du tableau présenté dans Panara, C., 2015, *The Sub-national Dimension of the EU. A legal Study of Multilevel Governance* (Springer), p. 17-22. Le tableau ne comprend que les États dont les autorités infranationales sont dotées de pouvoirs législatifs.

<sup>18</sup> Comme l'observent, par exemple, Hooghe, L. et Marks, G. dans *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman Littlefield Publishers, 2001, p. 83.

<sup>19</sup> Tatham, M., «Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union», in: *Regional and Federal Studies*, 18(5), 2008, p. 511; Voir également Panara, C., 2015, p. 16.

<sup>20</sup> Tatham, M., 2008, p. 511.

<sup>21</sup> Greenwood, J., «Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions», in: *Journal of European Integration*, 33(4), 2011, p. 438.

<sup>22</sup> Tatham, M., 2008, p. 499, et références y figurant.

<sup>23</sup> Högenauer, A., 2008; Tatham, M., 2008, p. 499.

dans la possibilité de l'accès de ministres régionaux une innovation importante du Traité de Maastricht, tandis que certains autres ont suggéré d'aller encore (beaucoup) plus loin en envisageant à tout le moins les possibilités de (par exemple) scinder le nombre de voix total accordé à un État au sein du Conseil lorsqu'une question relève de la compétence régionale<sup>24</sup>. L'adhésion à cette suggestion est demeurée minoritaire et est restée en grande partie sans suite, dans un contexte de préoccupations (justifiées) au sujet, entre autres, de la capacité décisionnelle du Conseil.

Outre le fait qu'il ouvrait les portes du Conseil aux ministres régionaux, le Traité de Maastricht a été considéré comme important précisément en raison d'une autre innovation juridico-politique, à savoir l'introduction du principe de **subsidiarité**. Destiné à réduire les différends relatifs à la répartition des compétences entre (ce qui était à l'époque) la Communauté européenne et le niveau national<sup>25</sup>, le principe a été intégré à la demande, principalement, d'État fédéraux (par exemple l'Allemagne et la Belgique) préoccupés par le «grignotage de compétences» présumé et les tendances «centralisatrices» de l'Union<sup>26</sup>. Par la suite, le Traité de Lisbonne a explicitement reconnu la *dimension infranationale* du principe de subsidiarité et a, notamment, mis sur pied des mécanismes de contrôle *ex ante* et *ex post* de la conformité au principe, lesquels sont analysés dans les parties qui suivent.

### 3. Subsidiarité, «alerte précoce» et parlements régionaux

Le principe de subsidiarité reflète l'objectif consistant à ce que les décisions soient prises «de manière aussi proche que possible des citoyens»<sup>27</sup> et touche, par essence, à la question du niveau d'action adéquat (européen, national, régional ou local). Contrairement au principe d'attribution, qui concerne l'*existence* de la compétence de l'Union, le principe de subsidiarité porte sur la question de savoir si cette compétence doit être exercée. Le principe implique que «dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, *tant au niveau central qu'au niveau régional et local*, mais peuvent l'être *mieux*, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union». Seul un nombre restreint de domaines d'action de l'Union (comme par exemple l'union douanière, la politique commerciale commune et la politique monétaire dans la zone euro) relèvent de la catégorie de la compétence exclusive, dans laquelle seule l'Union peut adopter des actes juridiquement contraignants<sup>28</sup>. Ceci implique que la plupart des propositions devront réussir le test de subsidiarité. Si le principe de subsidiarité a été introduit par le Traité de Maastricht, la référence explicite au principe

---

<sup>24</sup> Weatherill observe que cette idée a vu le jour dans le contexte des négociations préalables au traité constitutionnel, lequel n'a jamais été ratifié: Weatherill, S., «The Challenge of the Regional Dimension in the European Union», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005, p. 31.

<sup>25</sup> Craig P., «Subsidiarity: A Political and Legal Analysis», in: *Journal of Common Market Studies*, 50(S1), 2012, p. 72.

<sup>26</sup> Van Nuffel, P., «The Protection of Member States' Regions through the Subsidiarity Principle», in: Panara, C., *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, p. 55-80. Un ensemble plus complet de motivations ayant conduit à l'introduction du principe de subsidiarité dans les traités est analysé dans Craig P. (2012), p. 72-73.

<sup>27</sup> Préambule, article 1 et article 10, paragraphe 3, du traité UE.

<sup>28</sup> Article 2, paragraphe 1, et article 3, paragraphe 1, du traité FUE.

de la dimension infranationale est apparue par la suite, avec le Traité de Lisbonne. Le libellé actuel de l'article 5, paragraphe 3, du traité UE reflète la reconnaissance du fait que la subsidiarité ne concerne pas uniquement la relation entre l'Union et le niveau national des États mais que certaines compétences peuvent effectivement être mieux exercées au niveau régional ou local<sup>29</sup>.

### 3.1. Veiller au respect du principe de subsidiarité: le cadre juridique

#### 3.1.1. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le second protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (ci-après: «le protocole sur la subsidiarité» ou le «protocole») définit des modalités précises concernant la conformité du contrôle au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le protocole institue un dispositif devenu connu sous l'appellation de **mécanisme d'alerte précoce** (MAP), qui attribue un rôle central aux parlements nationaux dans le suivi de la conformité au principe en leur accordant un droit d'alerte à un stade précoce leur permettant de faire valoir leurs préoccupations au sujet de la conformité d'une proposition législative au regard du principe, et à contraindre la Commission à la remanier moyennant certaines conditions. Notons que si le protocole vise en premier lieu les parlements nationaux, les parlements régionaux jouent un rôle également.

Le protocole oblige, d'abord et avant tout, la Commission à **procéder à de larges consultations** avant de proposer des actes législatifs<sup>30</sup>, ainsi qu'à «tenir compte de la dimension régionale et locale» des actions envisagées dans ces consultations (article 2)<sup>31</sup>. Elle doit transmettre ses projets d'actes législatifs aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union (article 4). Ces projets d'actes législatifs doivent être motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité et «comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité». «Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale» (article 5). L'entité à l'origine de la proposition est tenue d'étayer la conformité de la proposition au moyen d'indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. En outre, les projets d'actes législatifs doivent tenir compte de la «nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, *aux autorités régionales ou locales*, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre».

Dans le MAP, chaque parlement national dispose de **deux voix** (l'article 7 prévoyant que dans les systèmes bicaméraux, chacune des deux chambres dispose d'une voix), à utiliser sous la forme d'un **avis motivé**. Ces avis doivent être adressés dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission de la proposition et exposer les raisons pour lesquelles le parlement national (ou une de ses chambres) estime que la proposition n'est pas conforme au principe. Dans ce contexte, il appartient à chaque

---

<sup>29</sup> Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, 2012, p. 41.

<sup>30</sup> L'obligation imposée à la Commission de procéder à de larges consultations est également prévue à l'article 11, paragraphe 3, du traité UE.

<sup>31</sup> Ces consultations ne sont pas obligatoires en cas d'urgence exceptionnelle.

parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de «consulter, le cas échéant, **les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs**» (article 6).

Dans une Union comptant 28 États membres, le nombre total de voix disponibles s'élève à 56. Si les avis motivés produits représentent au moins un tiers<sup>32</sup> de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, la proposition doit être réexaminée («**carton jaune**»). La Commission (ou l'entité dont émane la proposition) conserve la faculté de *maintenir le projet, de le modifier ou de le retirer* mais doit motiver cette décision (article 7, paragraphe 2). Lorsque, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, des avis motivés représentent une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux et que la Commission décide de *maintenir* la proposition, la problématique est soumise au législateur de l'Union («**carton orange**»). Ce dernier peut, moyennant l'appui d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, passer outre la décision de la Commission s'il est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité. En pareil cas, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi. Par conséquent, ici, ce ne sont pas les parlements nationaux mais bien le législateur de l'Union qui peut effectivement opposer son veto à une proposition.

Le protocole sur la subsidiarité ne prévoit aucune procédure de «**carton rouge**» permettant concrètement aux parlements nationaux d'opposer un *veto* à une proposition, ce qui figurait parmi les critiques formulées envers le MAP de la part des partisans de droits supérieurs pour les parlements nationaux. La possibilité d'un carton rouge de ce type a été discutée dans le contexte du «nouvel arrangement» pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne<sup>33</sup>. Le «nouvel arrangement» approuvé en février 2016<sup>34</sup> prévoit désormais que dans le cas où les avis motivés adressés dans un délai de 12 semaines à compter de la transmission du projet d'acte représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, «les représentants des États membres, agissant en leur qualité de membres du Conseil, mettront fin à l'examen du projet d'acte législatif en question, sauf si le projet est modifié de manière à tenir compte des préoccupations exprimées dans les avis motivés»<sup>35</sup>. Le «carton rouge» est donc en fin de compte aux mains du Conseil.

Observons que le protocole ne vise que les projets d'actes législatifs exclusivement (article 3). Les actes non législatifs (dont les actes délégués et les actes d'exécution) sont exclus de son champ d'application. Plus encore, alors que le protocole porte sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, les avis motivés des parlements nationaux ne peuvent porter que sur la subsidiarité uniquement.

Le système de contrôle politique de la subsidiarité par le biais du MAP est devenu «**juridiquement contraignant**» de par la création explicite d'une possibilité de former des recours à l'encontre d'actes législatifs devant la Cour de justice de l'Union en cas de non-conformité (présumée) au regard du principe (article 8). À cet égard, le Comité des régions a obtenu le droit de former un tel recours, à condition que ce recours concerne

---

<sup>32</sup> Le seuil s'élève à un quart pour les actes relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

<sup>33</sup> Cet élément figurait parmi les exigences exposées dans une [lettre](#) de M. David Cameron adressée à M. Donald Tusk le 10 novembre 2015.

<sup>34</sup> Voir, concernant le nouvel arrangement pour la GB: Poptcheva, E. et Eatock, D., [The UK's 'new settlement' in the European Union. Renegotiation and referendum](#), EPRS, février 2016.

<sup>35</sup> Conclusions de la réunion du Conseil européen (18 et 19 février), annexe I, section C, paragraphe 3.



un acte législatif au sujet duquel le Comité doit être consulté. La partie 4 traite ce problème de manière plus détaillée.

En outre, un recours de ce type peut également être notifié à la Cour de justice par des États membres conformément à leur ordre juridique, au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci (article 8). Ceci accorde un autre droit important aux parlements nationaux, même si la détermination de l'étendue et des modalités d'exercice de ce droit reste du ressort de l'ordre juridique national.

### 3.1.2. La dimension régionale

La principale justification au développement du MAP résidait dans la volonté de favoriser la légitimité par **l'implication parlementaire** dans le processus décisionnel de l'Union plutôt que d'accroître la participation régionale<sup>36</sup>. Ce sont donc les parlements *nationaux* qui ont été au cœur de l'intérêt des milieux académiques s'intéressant au processus décisionnel de l'Union durant l'après-Lisbonne, les parlements régionaux demeurant largement en marge de ce débat. Néanmoins, l'absence de reconnaissance des parlements infranationaux au sein du MAP parallèlement à l'insertion d'une référence explicite au niveau régional et local dans l'article 5, paragraphe 3, du traité UE aurait pour effet de vider cette référence de tout contenu. De fait, le protocole sur la subsidiarité ouvre la voie à une participation régionale de deux manières au moins.

Tout d'abord, l'article 6 précité prévoit que dans le contexte de la remise d'avis motivés, «il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, *les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs*». Cette disposition, bien qu'importante, emporte en soi que la participation régionale telle qu'elle est prévue par le protocole est soumise à des restrictions. De manière générale, les niveaux de centralisation varient énormément entre les États membres, certains comportant des régions fortes dotées de pouvoirs législatifs (par exemple l'Allemagne ou la Belgique) et d'autres, à l'opposé, étant des États centralisés dont les régions sont quasiment dépourvues de tout rôle notable. Huit des 28 États membres (Autriche, Belgique, Finlande, Allemagne, Italie, Portugal, Espagne, RU) sont considérés comme ayant des régions dotées de pouvoirs législatifs et l'on dénombre au total 75 parlements de ce type<sup>37</sup>. Les régions d'États fédéraux (Autriche, Allemagne, Belgique) ne sont pas les seules collectivités infranationales à disposer de pouvoirs législatifs: certaines régions d'États qui ne sont pas formellement des États fédéraux sont également dans le cas (citons les exemples des îles Åland en Finlande<sup>38</sup> et des «Communautés autonomes» en Espagne).

Par ailleurs, contrairement à ce qu'exigeaient certains lors des travaux préparatoires au traité constitutionnel<sup>39</sup>, les dispositifs actuels **n'accordent aucun droit de vote directement** aux parlements régionaux en eux-mêmes, ce droit de vote étant accordé aux parlements nationaux exclusivement. Ce sont les parlements nationaux qui décident

---

<sup>36</sup> Panara, C., 2015, p. 115.

<sup>37</sup> [Rapport du CdR](#) «The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty — the Role of Regional Parliaments with legislative Powers and Other Subnational Authorities», élaboré par le Leuven Centre for Global Governance Studies, novembre 2013, p. 9.

<sup>38</sup> N. Jääskinen, «The Case of the Åland Islands — Regional Autonomy versus the European Union of States», in: S. Weatherill et U. Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005, p. 89-101.

<sup>39</sup> Ces exigences ont été résumées dans (par exemple): Weatherill, S., «Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005.

de consulter ou non les parlements régionaux. Plus encore, dans l'hypothèse où ils décident de le faire, rien dans le protocole ne suggère que les résultats de ces consultations soient *contraignants* à l'égard des parlements nationaux. La fonction des parlements régionaux est donc purement **consultative** dans ce contexte et leurs prises de position sur le plan de la subsidiarité ne seront pas comptabilisées au titre de suffrages lors de votes déclenchant une procédure de carton jaune/orange.

Ensuite, parallèlement au fait de prévoir (la possibilité d') une consultation des parlements régionaux, le protocole dit clairement que les préoccupations relatives à la subsidiarité peuvent être exprimées par des parlements nationaux ou par des *chambres d'un parlement national*. Cette dernière mention peut, selon le cas, englober une chambre représentant des régions, comme les Bundesräte allemand et autrichien. Dans les systèmes bicaméraux, chaque chambre dispose d'une voix dans le mécanisme d'alerte précoce. Tel est le cas, par exemple, de l'Allemagne et de l'Autriche.

De manière générale, et sous réserve des restrictions précitées, la nouvelle reconnaissance accordée aux parlements régionaux dans le cadre du MAP a été considérée comme renfermant des possibilités importantes sur le plan de la participation régionale. Il est donc utile de s'intéresser plus en détail à manière dont tout ceci a fonctionné dans la pratique jusqu'à présent ainsi que de mettre en évidence les possibilités offertes par cette participation et les obstacles qui s'y opposent.

### **3.2. Les limites de la participation régionale dans l'alerte précoce: expériences, pratiques et défis**

Le mécanisme d'alerte précoce a été institué il y a maintenant plus de six ans et a donné lieu à une abondante littérature analysant le rôle des parlements nationaux dans le système juridique de l'Union européenne. Certains relèvent que le rôle des parlements *régionaux* a été largement laissé de côté dans ce débat<sup>40</sup>. Le Comité des régions (CdR) a commandé en 2013 une étude exhaustive permettant de tirer certaines leçons de l'expérience en la matière jusqu'à présent<sup>41</sup>. L'étude a analysé de manière approfondie la question de savoir si et dans quelle mesure les parlements régionaux ont eu recours au MAP, et a fait état de **résultats mitigés**. Elle suggère que de manière générale, les parlements concernés (75 dans huit États membres au total) *ont réagi* aux nouvelles évolutions et se sont investis de manière croissante dans le contrôle de la subsidiarité. Ces parlements ont défini des procédures spécifiques en la matière et/ou «sont en train de modifier leur mode de fonctionnement interne à cette fin»<sup>42</sup>. Dans les 20 autres États membres *ne comptant pas* de parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, les organes régionaux ne sont, en règle générale, pas impliqués dans les procédures formelles de contrôle de la subsidiarité, même si certaines dispositions informelles existent<sup>43</sup>.

Le protocole ne comportant pas de dispositions régissant l'implication des parlements régionaux, la portée de cette implication ainsi que les dispositifs institutionnels qui

---

<sup>40</sup> Comme l'a confirmé, par exemple, le Prof. G. Abels dans son discours intitulé «Regional Parliaments in Multi-Level Governance — Challenges and Perspectives in the Post-Lisbon Era», prononcé lors d'une conférence sur le thème *Strengthening Regional Parliaments in EU Affairs: Challenges, Practices and Perspectives*, 2 juillet 2014, Comité des régions, Bruxelles.

<sup>41</sup> [Rapport du CdR](#) «The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty», novembre 2013.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 7.

l'organisent **varient considérablement** selon les États membres concernés. Comme cela a déjà été relevé, le protocole n'accorde pas directement de droit de vote aux parlements régionaux et réserve celui-ci aux parlements nationaux et à leurs chambres. La Belgique représente à cet égard un cas assez particulier, ayant précisé ce qui suit dans la déclaration n° 51 annexée aux traités:

«La Belgique précise que, en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national».

Foncièrement, cela signifie que l'approche belge assimile les parlements régionaux à des parlements nationaux à l'égard des visées du protocole, pour autant qu'une proposition relève de leurs compétences<sup>44</sup>. Il est donc possible qu'un vote soit émis dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, au niveau fédéral, par les deux chambres du Parlement fédéral belge, ainsi que, au niveau régional/communautaire, par le Parlement flamand, le Parlement wallon, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et le Parlement de la Communauté germanophone<sup>45</sup>. Lorsqu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence fédérale exclusive, ce sont les deux chambres du Parlement fédéral qui peuvent exercer leurs droits de vote respectifs. Dans les domaines de compétence partagée entre le niveau fédéral et communautaire/régional, les deux droits de vote ne peuvent produire d'effet que si chaque niveau émet (au moins) un vote. Dans les domaines relevant de la compétence communautaire/régionale exclusive, le niveau compétent contrôle les deux votes, lesquels toutefois doivent être émis par deux assemblées de régime linguistique différent<sup>46</sup>.

L'approche belge a provoqué quelques froncements de sourcils, cette définition unilatérale de «parlement national» pouvant avoir des conséquences politiques et juridiques importantes<sup>47</sup> et semblant contradictoire par rapport à la lettre du protocole, lequel opère une distinction explicite entre parlements nationaux et régionaux. Parallèlement, toutefois, il a été suggéré que tant qu'il n'existe aucune définition de la notion de parlement national valable pour l'ensemble de l'Union, compte tenu de l'autonomie constitutionnelle, les États membres devraient jouir à tout le moins d'une certaine latitude dans la définition du terme, assortie néanmoins de certaines limites<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 29, p. 100.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 27 et suiv.; Kiiver, P., 2012, p. 50 et suiv.; Delmartino, F., «Die sieben Parlamente in Belgien auf dem Weg zur Teilhabe an der Europapolitik: Ein Modell für parlamentarische Kooperation?», in: Abels, G., Eppler, A., eds., *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im Politischen System der EU*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Band 75, Nomos, 2011, p. 261-278.

<sup>46</sup> Kiiver, P., 2012, p. 50 et suiv.

<sup>47</sup> Ceci s'explique par le fait que certains droits sont également accordés aux parlements nationaux dans d'autres contextes, comme par exemple le droit de s'opposer à une «clause passerelle» dans le cadre de la procédure simplifiée pour la révision des traités sur la base de l'article 48, paragraphe 7, du traité UE: Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality* (Routledge), 2012, p. 49.

<sup>48</sup> Kiiver, P., 2012, p. 61-62. Voir également Van Nuffel, P., «The Protection of Member States' Regions Through the Subsidiarity Principle», in: Panara, C., *The Role of the Regions in EU Governance* (Springer), 2011, p. 75. Kiiver relève que la notion de «parlements nationaux» ne peut constituer une notion intégralement nationale permettant aux États membres d'attribuer des pouvoirs à des organes

L'étude du CdR précitée aborde également les nombreux **défis** auquel les parlements régionaux doivent faire face dans leur implication dans le contrôle de la subsidiarité. Comme cela a déjà été relevé, les parlements régionaux ne vont investir des ressources dans le processus fastidieux d'évaluation de la subsidiarité que s'ils pensent que leurs prises de position auront des retombées réelles. Ces **retombées** ont été néanmoins (perçues comme) plutôt limitées jusqu'à présent. Ceci s'explique par de nombreuses raisons, dont le fait que les parlements nationaux ne sont pas liés aux prises de position des parlements régionaux concernant la subsidiarité. À l'exception du cas belge abordé précédemment, c'est en fin de compte au parlement national qu'il revient de décider d'émettre ou non un avis motivé après que le parlement régional lui a notifié une prise de position. Des dispositions existent toutefois en Finlande, lesquelles obligent le Parlement finlandais à prendre en considération, à tout le moins, la position du Parlement des îles Åland<sup>49</sup>. Entre outre, les prises de position des parlements régionaux en matière de subsidiarité ne sont **pas transmises directement** aux institutions de l'Union mais bien d'abord recueillies au niveau national, lequel peut décider de ne pas les transmettre. Dans certains pays, les positions des parlements régionaux sont annexées aux avis motivés du parlement national (le cas échéant), tandis que certains parlements régionaux choisissent simplement de communiquer leur position directement à la Commission. Le «filtre national» relatif aux positions des parlements régionaux en matière de subsidiarité complique la tâche de collecte de **données exhaustives** concernant l'implication réelle des parlements régionaux dans le MAP. Cet élément complique à son tour la réalisation d'études empiriques concernant cette implication (la plateforme IPEX<sup>50</sup> met un espace d'échange à la disposition des parlements *nationaux*).

Les rapports annuels de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité<sup>51</sup> constituent une précieuse source d'informations concernant le nombre d'avis motivés émis par des *parlements nationaux et chambres de parlements nationaux*, en ce compris les chambres représentant des régions (à savoir les Bundesräte allemand et autrichien). De manière générale, les données recueillies pour la période 2009-2014 suggèrent que si les «chambres des régions» ne peuvent être considérées comme «hyperactives» dans l'émission d'avis motivés (surtout comparativement, par exemple, au Parlement suédois et à la Chambre des représentants néerlandaise), leur activité est malgré tout importante, à tout le moins par comparaison avec leurs homologues nationaux (le Conseil national autrichien et le Bundestag allemand)<sup>52</sup>.

D'autre part, l'étude du CdR relève que les parlements régionaux citent souvent le **manque de personnel et de ressources** parmi les principaux facteurs empêchant de procéder à des contrôles de subsidiarité dignes de ce nom. Selon eux, une évaluation en

---

constitutionnels internes contredisant la lettre des traités, tout en mettant en garde contre une définition rigide et inflexible, compte tenu de la diversité importante des dispositifs Constitutionnels et institutionnels nationaux (p. 24, 61).

<sup>49</sup> [Rapport du CdR](#) «The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty — the Role of Regional Parliaments with legislative Powers and Other Subnational Authorities», élaboré par le Leuven Centre for Global Governance Studies, novembre 2013, p. 101.

<sup>50</sup> La plateforme d'échange interparlementaire de l'Union, [IPEX](#).

<sup>51</sup> Liste complète disponible à l'adresse suivante: [Commission européenne – Rapports annuels sur l'approche «Mieux légiférer»](#).

<sup>52</sup> Ceci se fonde sur un calcul de Panara, C., *The Sub-national Dimension of the EU. A legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015, p. 115.

matière de subsidiarité autre que superficielle implique une formation spécifique et n'est pas vraiment aidée par les divergences d'opinions entre les participants concernant la portée concrète du principe de subsidiarité. À cet égard, le Comité des régions a fourni des orientations sous la forme, par exemple, d'une «grille d'évaluation de la subsidiarité»<sup>53</sup>, considérée comme un précieux outil par les régions. Le manque de temps et de ressources des parlements régionaux devient particulièrement aigu lorsque l'on prend en considération le fait que la période de huit semaines accordée aux parlements nationaux par le protocole est raccourcie pour les parlements régionaux, lesquels doivent soumettre leurs avis très à l'avance (de quatre à six semaines) pour permettre au parlement national de formuler sa position avant l'expiration du délai de huit semaines.

Il convient également de faire remarquer que parfois, un contrôle de la subsidiarité correct est entravé par le fait que les représentants régionaux ne voient aucun bénéfice politique/électoral dans le fait de se concentrer sur des matières ayant trait à la subsidiarité. Ceci explique partiellement le relatif **manque d'intérêt** des représentants régionaux envers les questions liées à la subsidiarité. Il est parfois également suggéré que les assemblées «europhiles» «ne souhaitent tout simplement pas mettre à profit toutes les possibilités disponibles» pour s'opposer à un projet d'acte législatif en recourant à ce qui est perçu comme un outil critique envers l'Union. Ceci cadre avec l'idée exprimée dans la littérature selon laquelle le rôle accordé aux parlements nationaux (et dans une moindre mesure aux parlements régionaux) dans le cadre du MAP porte sur l'intention de contester et *d'empêcher* une législation européenne plutôt que sur celle de la *modeler*<sup>54</sup>.

Le mécanisme d'alerte précoce porte sur un recours *collectif* formé par des parlements et exige des parlements régionaux qu'ils s'investissent dans des activités de **réseautage** en vue de coordonner leurs positions en matière de subsidiarité avec d'autres parlements régionaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'État membre. À cet égard, un certain nombre de dispositifs de coopération formalisée existent, bien que ceux-ci varient sur le plan de l'intensité. Certains observent que la coopération intra-étatique est plus facile dans les pays possédant une longue tradition de coopération en la matière (exemple: l'Allemagne) mais qu'elle peut s'avérer plus difficile dans des pays présentant des clivages culturels/ethniques plus prononcés<sup>55</sup>. Le Comité des régions a mis sur pied une [plateforme REGPEX](#) comme composante de son [Réseau de contrôle de la subsidiarité](#) en vue de faciliter la coordination et l'échange d'informations entre organes régionaux, en vue de venir en aide aux régions dans le contrôle de la subsidiarité et de faciliter les échanges. La plateforme permet aux parlements régionaux de partager leurs positions en matière de subsidiarité, ce qui peut également servir de source d'inspiration pour les avis du Comité relatifs à des propositions. L'étude du CdR a également observé que la coopération transrégionale effective est rendue encore plus complexe par la problématique de la pluralité des langues. Le CdR a dès lors élaboré un formulaire

---

<sup>53</sup> Comité des régions, [grille d'évaluation de la subsidiarité](#).

<sup>54</sup> Sprungk, C., «[A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union](#)», *Journal of European integration*, 35(5), 2013, p. 547-563.

<sup>55</sup> Cet aspect était souligné, par exemple, par le Prof. G. Abels dans son discours intitulé «Regional Parliaments in Multi-Level Governance – Challenges and Perspectives in the Post-Lisbon Era», prononcé lors d'une conférence sur le thème *Strengthening Regional Parliaments in EU Affairs: Challenges, Practices and Perspectives*, 2 juillet 2014, Comité des régions, Bruxelles.

standard<sup>56</sup> permettant aux parlements de présenter un récapitulatif de leur analyse en matière de subsidiarité en anglais afin d'atténuer cette difficulté.

De manière générale, l'étude du CdR conclut, entre autres, que les parlements régionaux ont réagi aux nouvelles évolutions sur le plan du contrôle de la subsidiarité, bien que leur enthousiasme initial ait quelque peu décliné en raison des coûts plutôt élevés (sur les plans du temps et des ressources) d'un contrôle de la subsidiarité réel et de la faiblesse des bénéfices qui l'accompagnent (faible incidence de leurs prises de position, faible bénéfice politico-électoral, voire carrément absence de volonté de bloquer la législation de l'Union). Selon l'étude, ceci a débouché sur une certaine lassitude en la matière, dont la faible visibilité des parlements régionaux dans le MAP n'est pas la moindre des causes. L'étude ajoute également que le poids réel des parlements régionaux dans le MAP varie considérablement entre les États et pourrait être amélioré. Toujours selon l'étude, cette amélioration pourrait être obtenue, entre autres, par une augmentation de la visibilité des parlements régionaux (par exemple grâce à la création de canaux de communication directs avec les institutions de l'Union) et par une intensification de la formation et de la guidance fournies par le Comité des régions<sup>57</sup>.

Parallèlement à la question des défis (pratiques) auxquels doivent faire face les parlements régionaux et récapitulés précédemment, la littérature académique affiche plus généralement des avis divergents concernant tant la **faisabilité** que le **caractère souhaitable** d'une augmentation de la participation régionale dans le contrôle de la subsidiarité. Ainsi, par exemple, dans un ouvrage consacré à la participation régionale publié dans le contexte des négociations précédant (ce qui devait alors devenir) le traité constitutionnel, Stephen Weatherill a vigoureusement plaidé en faveur d'un renforcement du rôle des acteurs infranationaux, lequel devrait à tout le moins être aligné sur celui des parlements nationaux et du Comité des régions<sup>58</sup>. Du point de vue de l'auteur, ceci comporterait entre autres le droit de soumettre un avis motivé directement, lequel serait pris en compte comme un vote en faveur d'un carton jaune/orange. Alors que, comme le concède Weatherill, l'attribution des droits de vote pourrait nécessiter des exercices «d'arithmétique» compliqués, ce prix vaudrait la peine d'être payé pour augmenter la légitimité par l'intermédiaire de l'implication régionale et pour promouvoir une «culture dynamique de la gouvernance multiniveaux»<sup>59</sup>.

La manière dont cette arithmétique complexe pourrait prendre forme demeure incertaine, compte tenu du fait que l'attribution de droits de vote aux parlements régionaux directement pourrait en fin de compte bénéficier aux États comptant des régions dotées de pouvoirs législatifs comparativement à ceux qui n'en comptent pas. Ceci aurait pour effet que les États fédéraux tels que, par exemple, l'Allemagne pourraient tirer meilleur profit du système que les États unitaires tels que, par exemple, la France. Le risque d'**inégalité** entre États est important et, dans une hypothèse extrême, un faible nombre d'États comptant des régions dotées de pouvoirs législatifs pourraient se tailler la part du lion dans les droits de vote.

---

<sup>56</sup> [Portail REGPEX portal — Comité des régions.](#)

<sup>57</sup> Les meilleures pratiques et recommandations politiques sont formulées dans le [rapport du CdR](#), aux p. 115 et suivantes.

<sup>58</sup> Weatherill, S., «Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005, p. 153.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 153-155.

Certains, plus généralement, posent la question du caractère réaliste et souhaitable d'un système reconnaissant explicitement les parlements infranationaux dans l'alerte précoce. Ils illustrent leur propos à cet égard en relevant le manque de ressources des parlements régionaux évoqué précédemment, le manque criant d'incitants à s'investir dans des contrôles de subsidiarité rigoureux, ainsi que les limites de la coopération interparlementaire, et concluent que le potentiel d'amélioration de la légitimité démocratique offert par cette implication régionale est limité<sup>60</sup>. Weatherill admet également qu'une prise en compte (intégrale) de la diversité constitutionnelle au niveau national emporte le risque de provoquer des retards supplémentaires et d'accroître l'opacité, et peut compromettre la capacité d'action de l'Union<sup>61</sup>.

Il convient de relever que plusieurs des problématiques abordées précédemment (manque de ressources, délais serrés ou absence d'incitants) concernent le contrôle de la subsidiarité en général, que celui-ci soit exercé par des parlements nationaux ou qu'il le soit par des parlements régionaux. Plusieurs spécialistes relèvent également, entre autres, les seuils élevés pour les cartons jaunes/oranges<sup>62</sup> et la rareté de la mise en œuvre en pratique de ces procédures qui en résulte<sup>63</sup>. Certains ont exprimé des regrets quant au fait que le MAP ne concerne que la subsidiarité et non la proportionnalité, malgré que les deux principes soient difficilement dissociables dans la pratique<sup>64</sup>. Ces avis sont contredits par l'objection que le nombre de propositions bloquées ne peut (et ne doit pas) être une référence en fonction de laquelle il conviendrait d'apprécier le succès du MAP, étant entendu que l'objectif premier du MAP ne concerne pas le fait d'opposer des vétos à une législation mais bien celui de la *justifier*<sup>65</sup>.

Enfin, le contrôle politique de la conformité au regard du principe de subsidiarité est assorti de la possibilité d'un contrôle juridictionnel pouvant déboucher sur l'annulation d'un acte si celui-ci ne réussit pas le test de subsidiarité. Ceci confère un caractère «juridiquement contraignant» au contrôle de la subsidiarité, constituant l'objet des parties qui suivent.

#### 4. Comité des régions: subsidiarité et recours en annulation

Créé en 1994 dans la foulée du Traité de Maastricht, le Comité des régions (CdR) trouve ses origines dans le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, institué en 1988 dans le but d'impliquer les collectivités infranationales dans les politiques régionales communautaires. Il s'agit d'un organe composé de 350 «représentants des

---

<sup>60</sup> Patzelt, W., cité par le Prof. G. Abels, dans «[Regional Parliaments in Multi-Level Governance – Challenges and Perspectives in the Post-Lisbon Era](#)», discours prononcé lors d'une conférence intitulée *Strengthening Regional Parliaments in EU Affairs: Challenges, Practices and Perspectives*, 2 juillet 2014, Comité des régions, Bruxelles.

<sup>61</sup> Weatherill, S., «The Challenge of the Regional Dimension in the European Union», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005, p. 29.

<sup>62</sup> Sprungk, C., «A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union», in *Journal of European Integration*, 35(5), 2013, p. 547-563.

<sup>63</sup> Deux procédures de carton jaune seulement ont été déclenchées jusqu'à présent: Pintz, A., [National Parliaments Overcoming Collective Action Problems Inherent in the Early Warning Mechanism: The Cases of Monti II and EPPO](#), Working Paper Series, School of Government Luiss Guido Carli, 2014.

<sup>64</sup> Weatherill, S., «Better Competence Monitoring», *European Law Review*, 30, 2005, p. 23-41.

<sup>65</sup> Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, 2012, p. 148.

collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue»<sup>66</sup>. Bien que n'étant pas formellement une institution de l'Union, le Comité est — comme le Comité économique et social européen — reconnu au titre d'**organe consultatif**<sup>67</sup> devant être consulté lors du processus législatif à chaque fois que les traités le prévoient. Cette consultation du Comité est obligatoire dans de nombreux domaines, dont ceux de l'économie, de la cohésion sociale et territoriale, de l'emploi, des affaires sociales, de l'éducation, de la jeunesse et de la culture, de la santé publique, des transports, du sport, de l'environnement, de l'énergie et du changement climatique. La consultation du Comité dans les cas où les traités la prévoient constitue une exigence de procédure essentielle dont le non-respect peut déboucher sur l'annulation d'un acte de l'Union en vertu de l'article 263 du traité FUE. Bien que les traités imposent une **obligation de consulter** le Comité mais pas de suivre ses avis, la Commission fait néanmoins rapport au Comité de la manière dont ses avis ont été pris en compte<sup>68</sup>. La consultation du Comité n'est pas limitée aux domaines pour lesquels elle est obligatoire. Le Comité peut également être consulté dans d'autres domaines si les institutions le jugent opportun (consultation facultative). Le Comité peut également remettre des avis **de sa propre initiative** (article 307 du traité FUE), ce qui rend son activité consultative potentiellement très vaste. Les domaines de consultation obligatoire ont été élargis au fil des années, et en dernier lieu dans le Traité de Lisbonne (en vue d'inclure l'énergie, la sécurité civile, le changement climatique et les services d'intérêt général). Élément important, le Traité de Lisbonne a accordé au Comité le droit de contester la légalité d'actes de l'Union en formant un **recours en annulation** devant la Cour de justice en vue de protéger ses **propres prérogatives**. Aucun droit correspondant n'a été octroyé au Comité économique et social<sup>69</sup>. En outre, conformément au protocole sur la subsidiarité analysé précédemment, le Comité peut désormais également former des recours basés sur des motifs liés à la subsidiarité à l'encontre d'actes législatifs pour l'adoption desquels le Comité doit être consulté (article 8). Le droit de former un recours devant la CJUE confère une force juridique au contrôle de la subsidiarité dont le poids serait plutôt faible en l'absence de ce droit, et vient compléter le mécanisme d'alerte précoce analysé plus haut. En matière de participation régionale, ce nouveau droit accordé au Comité a été décrit par certains comme le changement introduit par le Traité de Lisbonne le plus prometteur<sup>70</sup>.

#### 4.1. Recours en annulation reposant sur des motifs liés à la subsidiarité: conditions

Si le mécanisme d'alerte précoce exposé précédemment concerne, comme l'intitulé le suggère, un contrôle de la subsidiarité *avant* l'adoption d'un acte (*ex ante*), un recours en annulation porte sur la contestation d'un acte adopté (*ex post*). Pareil recours est régi

---

<sup>66</sup> Article 300, paragraphe 3, du traité FUE.

<sup>67</sup> Article 13, paragraphe 4, du traité UE et article 300 du traité FUE.

<sup>68</sup> Ceci figure dans le [Protocole sur la coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions](#), paragraphe 14.

<sup>69</sup> Certains expliquent cet état de fait par l'argument de la légitimité démocratique, le CdR étant, à l'inverse du Comité économique et social, composé de représentants qui sont *soit titulaires d'un mandat électoral, soit politiquement responsables devant une assemblée élue*: article 300, paragraphe 3 du traité FUE, Schwarze, J., ed., *EU-Kommentar*, Nomos, 2012, p. 2387.

<sup>70</sup> Högenauer, A., «The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU Policy Making — Continuity or Change?», in: *European Journal of Law Reform*, 10(4), 2008, p. 551.



par l'article 263 du traité FUE, lequel définit un certain nombre de conditions. S'agissant du rôle du Comité dans le contexte d'un tel recours basé sur des motifs de subsidiarité, l'article 8 du protocole sur la subsidiarité prévoit que: «Conformément aux modalités prévues audit article [article 263 du traité FUE], de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation». Par conséquent, trois conditions doivent, en substance, être réunies pour qu'un recours du Comité soit recevable:

- Tout d'abord, l'acte contesté doit être un **acte législatif**. Un acte législatif est un acte qui a été *adopté suivant une procédure législative*, ordinaire ou spéciale<sup>71</sup>. Les actes non législatifs (dont les actes délégués et les actes d'exécution) sont exclus du champ d'application du protocole et ne sont donc susceptibles d'aucun recours de la part du Comité;
- Ensuite, l'acte attaqué doit être un acte pour lequel la consultation du Comité est **obligatoire** en vertu des traités;
- Enfin, l'acte doit être attaqué dans un délai de **deux mois** à dater de sa publication.

Ajoutons également que si le protocole n° 2 porte autant sur la subsidiarité que sur la proportionnalité, un recours en vertu de l'article 8 du protocole ne peut porter que sur la subsidiarité. Si ce recours connaît un aboutissement positif, l'acte sera annulé<sup>72</sup>.

#### Qualité pour agir devant la Cour

L'introduction d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 du traité FUE implique pour les parties la nécessité d'être habilitées à cette fin (*intérêt à agir*). L'article 263 du traité FUE opère une distinction entre les requérants (pleinement) privilégiés, les requérants semi-privilégiés et les requérants non privilégiés. La catégorie des requérants **pleinement privilégiés** inclut les États membres, le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Ceux-ci ont automatiquement la qualité requise pour attaquer la légalité d'actes de l'Union, sans devoir satisfaire à aucune autre condition (le délai maximum de deux mois prévu à l'article 263 du traité FUE continue toutefois d'être applicable, tout comme la condition prévoyant que l'acte concerné soit un acte attaquant). Les requérants **semi-privilégiés** (le Comité des régions, la Cour des comptes et la Banque centrale européenne) peuvent agir «aux fins de protéger leurs propres prérogatives». En substance, ceci signifie qu'ils peuvent introduire un recours en annulation à chaque fois qu'il est porté atteinte à leurs droits de participation institutionnels (tels que par exemple les droits relatifs à leur consultation ou à leur information). La situation des requérants **non privilégiés** — catégorie incluant les personnes physiques et morales — est la plus complexe. Ces requérants peuvent introduire un recours contre: 1) des actes dont elles sont les *destinataires*, 2) des actes qui les concernent *directement et individuellement* et 3) des *actes réglementaires* qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. La Cour a défini la notion «d'actes réglementaires» comme incluant les actes non législatifs de portée générale<sup>73</sup>. Ces exigences, et plus particulièrement l'exigence d'être concerné individuellement, ont donné naissance à une jurisprudence complexe de la Cour de justice et sont, de manière générale, difficiles à satisfaire. Les collectivités infranationales

<sup>71</sup> Article 289, paragraphe 3, du traité FUE.

<sup>72</sup> Article 264 du traité FUE. S'il y a lieu, l'annulation d'un acte peut n'être que partielle: affaire C-244/03, *République française contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*. [2005] Rec., p. I-4021.

<sup>73</sup> Affaire T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Inuit I), [2011] Rec., p. II-5599.

relèvent de la catégorie des requérants non privilégiés dans le cadre de la procédure visée à l'article 263 du traité FUE. Dans certains États membres, des dispositions internes permettent à des (groupes d') autorités régionales d'exiger de la part du gouvernement central qu'il agisse. Dans ces cas, le gouvernement central soit est obligé d'agir en ce sens (en Belgique, par exemple), soit peut ne pas donner suite à cette requête.

## 4.2. L'approche du Comité des régions

En vertu de l'article 13, point g, du règlement intérieur du Comité, la décision d'introduire un recours devant la Cour est prise par l'assemblée plénière à la majorité des suffrages exprimés<sup>74</sup>. Cette décision peut être prise sur la proposition du président ou sur la proposition de la commission chargée de l'élaboration du projet d'avis. La commission, qui prend la décision à la majorité simple, doit fournir un rapport détaillé mentionnant les raisons de sa proposition d'introduire un recours devant la Cour. Lorsque la décision d'introduire un recours est adoptée par l'assemblée plénière, l'action est formée par le président du Comité. Il a été observé que les exigences actuelles de majorité simple représentent un compromis entre les exigences de délégations favorables à des seuils élevés (deux tiers, par exemple) pour l'introduction d'un recours et les délégations issues (essentiellement) d'États fédéraux, favorables à des seuils (beaucoup) plus bas<sup>75</sup>.

À ce jour, le Comité des régions n'a encore jamais introduit de recours basé sur des motifs liés à la subsidiarité. Dans son avis de 2005 relatif à la subsidiarité et à la proportionnalité, adopté dans le contexte du traité constitutionnel (alors déjà rejeté), le Comité saluait l'élargissement de ses droits relatifs à sa qualité pour agir devant la Cour (consécutivement à un protocole annexé au traité), mais signalait parallèlement qu'il était «décidé à n'utiliser son droit de recours devant la Cour de justice européenne qu'**en dernier ressort**, lorsque toutes les autres voies pour exercer une influence ont été épuisées»<sup>76</sup>. Le Comité fait actuellement part de sa confiance envers le fait que la possibilité d'introduire un recours juridique améliorera ses droits consultatifs à un stade plus précoce du processus législatif et «qu'il ne devra pas en arriver à tenter des actions devant les tribunaux européens»<sup>77</sup>.

Concernant le droit du Comité d'intenter une action en justice en vue de protéger ses propres prérogatives, un parallèle a été établi avec les droits correspondants du Parlement européen dans la même procédure. Au fil du processus d'intégration européenne, le Parlement européen a — outre son rôle croissant en tant que (co-)législateur — également vu son statut s'améliorer progressivement dans le cadre de la procédure visée à l'article 263 du traité FUE, passant de la qualité de requérant «non privilégié» à celle de «semi-privilégié», pour ensuite devenir un requérant «pleinement privilégié». Alors que le Traité de Maastricht avait ajouté le Parlement à la liste des requérants semi-privilégiés habilités à attaquer des actes de l'Union en vue de

---

<sup>74</sup> Dans les cas urgents, c'est l'article 37, point j, du règlement intérieur qui s'applique, lequel prévoit le droit pour le bureau de décider de l'introduction d'un recours.

<sup>75</sup> Schwarze, J., ed., *EU Kommentar* (Nomos), 2012, p. 2424.

<sup>76</sup> Avis du Comité des régions sur les «Lignes directrices pour l'application et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité», 2006/C 115/08, 3.22.

<sup>77</sup> Comité des régions, [Un nouveau traité: un nouveau rôle pour les régions et les collectivités locales](#), p. 7.

défendre leurs prérogatives<sup>78</sup>, le Traité de Nice a supprimé cette condition, faisant de ce fait passer le Parlement dans la catégorie des requérants pleinement privilégiés.

Il n'est donc pas surprenant qu'une comparaison ait été faite avec les récentes évolutions concernant le Comité, qui, absent du libellé des anciennes versions de l'article 263 du traité FUE, est devenu un requérant semi-privilégié grâce au Traité de Lisbonne. La question de savoir si et dans quelle mesure le Comité a la possibilité de mettre à profit cette possibilité de la même manière ou de façon similaire reste ouverte. Il est trop tôt pour formuler des observations concernant la capacité du Comité à faire valoir des droits similaires à ceux du Parlement européen, surtout au vu du fait que la progression du Parlement vers la catégorie des requérants privilégiés a duré plusieurs décennies. Dans la littérature, toutefois, un argument soulevé a consisté à dire qu'il pourrait être plus difficile pour le CdR que pour le PE d'acquérir des droits similaires, en raison de la nature assez différente de ces organes. Il était suggéré qu'alors que le Parlement est le lieu central de la démocratie représentative sur laquelle les systèmes de *tous* les États membres reposent, le Comité a, par ailleurs, «le désavantage de réclamer plus de pouvoirs alors que les pouvoirs détenus par les régions dans leurs pays respectifs varient notablement entre États membres»<sup>79</sup>.

Même si aucun recours en annulation n'a encore été intenté par le Comité des régions, il est généralement admis que la simple perspective d'un recours *ex post* peut à tout le moins **augmenter le poids** des avis *ex ante* du Comité et accroître les droits de participation du Comité à un stade précoce du processus législatif<sup>80</sup>. Selon le règlement intérieur du Comité (article 55, paragraphe 2), les avis du Comité relatifs à des actes législatifs doivent contenir une référence explicite à la conformité de la proposition aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Certains observent que l'idée que le principe de subsidiarité puisse (ou doive) être mis en œuvre par le biais du contrôle juridictionnel semble jouir d'une faible assise au sein du Comité<sup>81</sup>. Déjà à l'époque de l'avis de 2005 précité, le Comité avait pris note de l'approche très restrictive de la CJUE dans le contrôle de la conformité au principe de subsidiarité et mettait en doute la volonté de la Cour «d'intensifier ses contrôles»<sup>82</sup>. L'intensité du contrôle juridictionnel exercé concernant le principe de subsidiarité a en effet intéressé les milieux académiques étudiant cette matière, lesquels ont relevé l'approche «légère» de la Cour au sujet des questions de subsidiarité, tout en posant la question du caractère réaliste (ainsi que souhaitable) d'un contrôle judiciaire plus intense.

---

<sup>78</sup> Intégration dans le traité de l'arrêt «Tchernobyl» rendu dans l'affaire C-70/88 *Parlement européen contre Conseil des Communautés européennes* [1990] Rec., p. I-2041.

<sup>79</sup> Högenauer, A., «The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU Policy Making — Continuity or Change?», in: *European Journal of Law Reform*, 10(4), 2008, nbp 72.

<sup>80</sup> Högenauer, A., «The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU Policy Making — Continuity or Change?», in: *European Journal of Law Reform*, 10(4), 2008, p. 551. Panara, C., *The Sub-national Dimension of the EU. A legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015. Ce point de vue est également exprimé par le Comité des régions lui-même: [«Un nouveau traité: un nouveau rôle pour les régions et les collectivités locales»](#), p. 7.

<sup>81</sup> Panara, C., *The Sub-national Dimension of the EU. A legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015, p. 121.

<sup>82</sup> Avis du Comité des régions sur les «Lignes directrices pour l'application et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité», 2006/C 115/08, 3.18.

### 4.3. Recours motivés par des questions de subsidiarité: intensité du contrôle juridictionnel

De manière générale, le nombre de recours basés sur des motifs de subsidiarité est **faible**. Lorsque de telles actions sont intentées, la subsidiarité n'est ordinairement pas le principal (ni le seul) motif de grief allégué<sup>83</sup>. Craig et De Búrca ont suggéré en 2011 qu'en près de vingt ans depuis l'introduction du principe dans le Traité de Maastricht, à peine un peu plus de dix recours réels basés sur des motifs de subsidiarité ont été introduits, soit grosso modo un recours tous les deux ans<sup>84</sup>. Cette jurisprudence en a conduit beaucoup à affirmer que la Cour a adopté une «approche légère» en matière de subsidiarité<sup>85</sup>, et qu'elle n'a jamais invalidé une mesure en raison d'une violation du principe.

Les experts ont également relevé les **difficultés** afférentes au contrôle juridictionnel en matière de subsidiarité, qui concerne par essence le niveau d'action adéquat dans un cas donné et peut amener la Cour dans des zones de hautes turbulences politiques<sup>86</sup>. Craig et De Búrca ont par exemple fait valoir que:

*«Si la CJE persiste dans son approche très légère en matière de contrôle, elle prêtera le flanc à la critique l'accusant de vider de tout contenu l'obligation renfermée par l'article 5, paragraphes 3 et 4. Si, à l'inverse, elle prend en compte de manière détaillée les éléments probants étayant le recours de la Commission, elle va être amenée à statuer sur une problématique constituant potentiellement une équation socioéconomique touchant à la question de la détermination du niveau de gouvernement le plus efficace pour différentes tâches réglementaires»<sup>87</sup>.*

Des auteurs ont étudié les options disponibles pour la mise sur pied d'un modèle de contrôle juridictionnel de la subsidiarité réaliste, relevant par exemple que le contrôle juridictionnel de la subsidiarité peut être facilité, à tout le moins dans une certaine mesure, par une interprétation plus stricte de l'obligation de motivation et par une attention accrue envers les documents préparatoires de la Commission<sup>88</sup>.

Mais même ainsi, on aboutit à la conclusion que la mise en œuvre du principe demeure sujette à controverse et qu'elle le restera probablement dans un avenir proche<sup>89</sup>.

De surcroît, en ce qui concerne l'alerte précoce et le nombre généralement faible de procédures de cartons jaunes, certains ont fait valoir que le nombre de ces procédures n'est pas nécessairement une référence en fonction de laquelle il conviendrait d'évaluer le succès du MAP. Une objection similaire peut être soulevée concernant le contrôle juridictionnel: la simple perspective d'un recours en annulation *ex post* induit une prise en considération sérieuse des questions liées à la subsidiarité *ex ante*. Ainsi, par exemple, la boîte à outils «Mieux légiférer», qui complète les Lignes directrices pour une meilleure

<sup>83</sup> Panara, C., *The Sub-national Dimension of the EU. A legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015, p. 82.

<sup>84</sup> Craig, P. et De Búrca, G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011, p. 99.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 98, faisant référence spécifiquement aux affaires *Directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail* (Affaire C-84/94 *Royaume-Uni contre Conseil*) et *Vodafone* (C-58/08 *Vodafone*); voir également Weatherill, S., 2005, p. 138.

<sup>86</sup> Weatherill, S., 2005, p. 139.

<sup>87</sup> Craig, P. et De Búrca, G., 2011, p. 99.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>89</sup> Craig P., 2012, p. 84.

réglementation, édicte une ligne de conduite prudente à l'intention des responsables de la Commission concernant le principe de subsidiarité, en précisant ce qui suit:

*«Les Parlements nationaux et le Comité des régions sont dotés de droits et de pouvoirs leur permettant de surveiller la mise en œuvre du principe de subsidiarité et ils examineront de manière critique toute analyse en la matière fournie par la Commission»<sup>90</sup>.*

## 5. La dimension infranationale de l'approche «Mieux légiférer»

Les parties qui précèdent concernaient les manières dont la participation régionale est envisagée par les traités de l'Union. Certaines des problématiques mises en lumière précédemment (surtout celles qui concernent la subsidiarité) trouvent également un écho dans le paquet «Mieux légiférer» de la Commission, présenté en mai 2015<sup>91</sup>. Le paquet marque l'engagement renouvelé envers les aspects de subsidiarité, proportionnalité, efficacité, transparence et participation des parties prenantes, et met un nouvel accent sur la question de savoir comment les politiques de l'Union sont **mises en œuvre et appliquées**. S'agissant de la mise en œuvre, le paquet renferme plusieurs nouveautés qui ont été considérées comme susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la gouvernance multiniveaux au sein de l'Union<sup>92</sup>. L'accent mis sur la **subsidiarité** et sa dimension infranationale avait déjà été annoncé en 2014 par M. Jean-Claude Juncker, alors candidat à la fonction de président de la Commission européenne, qui avait déclaré accorder beaucoup d'importance à ce principe<sup>93</sup>.

Les préoccupations régionales, locales et touchant à la subsidiarité doivent être incluses dans la préparation de toute initiative dès le tout début de celle-ci. Comme cela a été relevé précédemment, à l'instar de l'article 11, paragraphe 3, du traité UE, l'article 2 du protocole n° 2 sur la subsidiarité oblige la Commission à **procéder à de larges consultations** avant de proposer des actes législatifs et, le cas échéant, à tenir compte de la dimension régionale et locale des actions envisagées dans ces consultations (article 2). L'article 5 oblige également la Commission à produire une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche doit s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Lorsqu'il s'agit d'une directive, la fiche doit renfermer une évaluation de la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale.

L'approche de la Commission en matière de consultation des parties prenantes est exposée dans les Lignes directrices pour une meilleure réglementation, lesquelles soulignent explicitement la nécessité de cibler dans les consultations, entre autres, les pouvoirs publics chargés en dernier ressort des tâches de mise en œuvre et d'application contraignante en vue d'intégrer l'expertise pertinente en matière de mise en application dans l'initiative planifiée<sup>94</sup>. Autrement dit, les consultations doivent cibler explicitement

---

<sup>90</sup> [Boîte à outils «Mieux légiférer»](#), outil #3, p. 24. (Mise en italique ajoutée)

<sup>91</sup> Commission européenne, [Paquet «Mieux légiférer»](#), 19 mai 2016.

<sup>92</sup> Ceci a été suggéré concernant les «plans de mise en œuvre» et la plateforme REFIT: Renda, A., *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package'*, rapport spécial du CEPS n° 108, mai 2015, p. 9 et 11.

<sup>93</sup> [Discours](#) de Jean-Claude Juncker, prononcé le 25 janvier 2014 à Poznan.

<sup>94</sup> [Lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), p. 34 et 74.

les «acteurs de terrain» de la mise en œuvre des politiques. En outre, le Protocole sur la coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions de 2012<sup>95</sup> reconnaît le rôle «privilegié» du Comité des régions et prévoit une étroite coopération entre les deux organes dans la mise en œuvre de l'article 2 du protocole sur la subsidiarité. En réaction à cet engagement, la boîte à outils «Mieux légiférer» prévoit que les services de la Commission doivent chercher à obtenir *l'assistance* des plateformes et réseaux du Comité des régions lors des consultations publiques, à chaque fois que l'initiative va probablement avoir des retombées importantes sur le plan régional<sup>96</sup>. Il convient également d'observer que des consultations publiques seront également organisées concernant *l'évaluation* des législations de l'Union déjà adoptées, lesquelles pourront également fournir aux entités chargées de missions de mise en œuvre ou d'application contraignante l'occasion d'attirer l'attention sur les problématiques liées à cette mise en œuvre.

Le Protocole sur la coopération précité prévoit également des efforts conjoints des deux organes en vue de mettre en place une «culture de la subsidiarité», ainsi qu'une coopération dans la préparation d'**études d'impact**. Cette coopération peut également impliquer de recourir aux réseaux du Comité en vue d'intégrer les aspects régionaux et locaux dans une étude d'impact<sup>97</sup>. La prise en compte des préoccupations en matière de subsidiarité figure parmi les démarches explicites à intégrer dans les études d'impact et les orientations qui les accompagnent montrent que les considérations relatives à la subsidiarité ne doivent pas être prises à la légère. Les Lignes directrices concernant l'analyse d'impact de la Commission précisent explicitement que:

*«L'El doit vérifier si l'action de l'Union dans des domaines extérieurs à sa compétence exclusive est compatible avec le principe de subsidiarité. Cet élément ne peut être tenu pour acquis et il est important de rappeler qu'en vertu du Traité de Lisbonne, le respect du principe de subsidiarité est étroitement surveillé par les autres institutions de l'Union ainsi que par les parlements nationaux, et que les actes de l'Union peuvent être annulés par la Cour au motif de la violation du principe»<sup>98</sup>.*

Toutes les propositions de la Commission doivent être accompagnées d'un **exposé des motifs** décrivant le contexte et les motivations d'une proposition<sup>99</sup>. La communication de la Commission relative à l'amélioration de la réglementation exprime la volonté de la Commission de *mieux expliquer* l'action entreprise au moyen d'exposés des motifs améliorés devant inclure des justifications ayant trait à la subsidiarité<sup>100</sup>. Cet engagement a été étoffé par la boîte à outils «Mieux légiférer», qui (à l'instar des clauses du protocole sur la subsidiarité abordées précédemment) fournit davantage de détails concernant le contenu et la forme d'un exposé des motifs. Les lignes directrices stipulent explicitement que les «phrases standard» se contentant d'affirmer qu'une proposition est conforme au principe sont insuffisantes, et formule des questions explicites auxquelles il doit être répondu pour prouver la conformité de la proposition au regard du principe. Ce document répond ainsi aux critiques exprimées par certains auteurs au sujet de

---

<sup>95</sup> [Protocole sur la coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions](#) (par. 22).

<sup>96</sup> [Boîte à outils «Mieux légiférer»](#), outil #50, par. 5.12.

<sup>97</sup> *Ibidem*, point 23.

<sup>98</sup> [Lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), p. 21. (Mise en italique ajoutée.)

<sup>99</sup> [Boîte à outils «Mieux légiférer»](#), outil #34.

<sup>100</sup> COM(2015) 215 final, p. 5.

l'approche minimaliste de la Commission en matière de subsidiarité dans ses anciens documents explicatifs<sup>101</sup>.

Dès lors qu'une proposition a été faite et envoyée au législateur de l'Union ainsi qu'aux parlements nationaux, le Comité des régions va coopérer avec les parlements nationaux et régionaux concernant les contrôles de subsidiarité, puis émettre un **avis** relatif au projet d'acte législatif. Comme exposé précédemment, soit la consultation du Comité est obligatoire en vertu des traités, soit les institutions peuvent choisir de consulter le Comité si elles le jugent indiqué (consultation facultative)<sup>102</sup>.

Comme déjà relevé, le paquet «Mieux légiférer» 2015 met davantage l'accent sur la manière dont les politiques de l'Union sont **mises en œuvre et appliquées** dans la pratique. Cet élément concerne les acteurs infranationaux, étant donné que la majeure partie des législations de l'Union sont appelées à être mises en œuvre et en application par des pouvoirs régionaux ou locaux et que la législation de l'Union peut devoir être mise en œuvre par des parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs. Par exemple, pour améliorer la mise en œuvre des politiques de l'Union, le paquet prévoit la rédaction de projets de **plans de mise en œuvre** destinés à venir en aide aux États membres et à leurs pouvoirs régionaux/locaux dans leurs activités de transposition et de mise en œuvre. Ces plans sont destinés à «identifier les besoins et actions requises des différentes entités en matière de mise en œuvre pour garantir une mise en œuvre dans les délais, efficace et cohérente»<sup>103</sup>. Une autre nouveauté introduite par le paquet «Mieux légiférer» réside dans la **plateforme REFIT**<sup>104</sup>, présidée par le premier vice-président, Frans Timmermans, et destinée à émettre des suggestions en matière de réduction des charges réglementaires «découlant de la législation de l'Union et de sa mise en œuvre dans les États membres». Cette plateforme est composée de deux groupes: le «**groupe des États membres**», réunissant 28 membres nommés par chaque État membre issus de leurs administrations publiques respectives, et un «**groupe des parties prenantes**», formé par 20 experts issus du Comité économique et social, du CdR, du monde des entreprises, des partenaires sociaux et d'organisations de la société civile. Bien qu'essentiellement vouée à la réduction des charges, la plateforme a été considérée comme pouvant être un puissant canal de communication pour les parties prenantes avec le premier vice-président<sup>105</sup>. Renda a suggéré que la plateforme pourrait à l'avenir

#### Accord de coopération avec le Parlement européen

Le Comité des régions a conclu un [accord de coopération](#) avec le Parlement européen (2014). Cet accord prévoit une coopération entre les deux organes concernant, entre autres, les études d'impact, ce qui peut inclure la communication systématique d'informations au Parlement par les niveaux national, régional et local concernant la manière dont la législation et les programmes produisent leurs effets dans la pratique. Dans certains «domaines prioritaires», une coopération intensifiée peut être mise en place avec les commissions parlementaires concernées.

<sup>101</sup> Exprimées, par exemple dans Van Nuffel, P., «The Protection of Member States' Regions through the Subsidiarity Principle», in: Panara, C, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, p. 68-69.

<sup>102</sup> Le protocole relatif à la coopération formule également des critères en fonction desquels cette consultation facultative sera envisagée (paragraphe 9).

<sup>103</sup> [Lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), Glossaire, p. 90.

<sup>104</sup> Créée par la décision de la Commission instituant la plateforme REFIT [\[C\(2015\) 3261 final\]](#) ainsi que la Communication correspondante concernant sa structure et son fonctionnement [\[C\(2015\) 3260 final\]](#).

<sup>105</sup> A. Renda, *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*, rapport spécial du CEPS n° 108, mai 2015, p. 11.

également faire office de forum de réflexion sur le fonctionnement de la gouvernance multiniveaux de l'Union, en particulier lorsque des problèmes mis en lumière par des membres de la plateforme porteront sur la transposition et la mise en œuvre d'actes législatifs spécifiques<sup>106</sup>.

## 6. Perspectives

La nécessité d'une plus grande implication des acteurs régionaux et locaux dans les affaires de l'Union est reconnue depuis longtemps. Parallèlement, les appels en faveur de cette reconnaissance se sont souvent accompagnés de préoccupations touchant, entre autres, à l'efficacité, à la capacité d'action de l'Union et à l'égalité entre États membres. Le cœur de ce débat était formé par l'ambition de parvenir à un équilibre délicat entre le fait d'accorder aux acteurs infranationaux plus de poids dans le processus décisionnel de l'Union en vue de favoriser la légitimité démocratique et le fait d'éviter parallèlement les retards dans des processus décisionnels déjà ardu, empêchant ainsi une complexification supplémentaire de l'architecture institutionnelle de l'Union et garantissant l'égalité entre les États membres, indépendamment de leur dispositions constitutionnelles internes.

Quoi qu'il en soit, le rôle des organes infranationaux dans le processus décisionnel de l'Union s'est indéniablement accru. Les traités de l'Union ouvrent la voie à une participation régionale de différentes manières. L'**accès des ministres régionaux au Conseil** a été une des premières évolutions importantes considérée comme prometteuse sur le plan de la participation régionale. Alors que l'approche traditionnelle relativement à la composition du Conseil consistait à dire que celui-ci était composé de représentants du gouvernement central, le traité de Maastricht a cessé de faire référence aux gouvernements des États membres, en permettant aux représentants «au niveau ministériel» (y compris les ministres régionaux) de représenter leurs pays respectifs au Conseil. Les traités ouvrent ainsi la voie à une implication régionale au sein du Conseil, laissant toutefois le soin au niveau national de déterminer la possibilité et la portée de cette implication, ainsi que ses modalités (rôle de «garde-barrière» des États). Il en résulte que des pratiques diverses ont vu le jour au niveau de plusieurs États membres et que l'intensité de l'implication régionale à cet égard varie notablement. Dans les faits, seul un petit nombre d'États (essentiellement des États fédéraux ou quasi fédéraux) ont eu recours à cette disposition et l'effet de cette dernière sur le plan de la participation régionale est considéré comme significatif mais limité.

Le traité de Lisbonne a introduit d'importants changements sur le plan de la participation régionale, essentiellement en ce qui concerne la **subsidiarité**. Le traité a reconnu pour la première fois la **dimension infranationale** du principe de subsidiarité en envisageant *explicitement* la possibilité que certaines actions puissent idéalement être entreprises non seulement au niveau national mais aussi et éventuellement au niveau régional ou local (article 5, paragraphe 3, du traité UE). La dimension infranationale a dès lors été incorporée aux dispositions relatives au **contrôle de la conformité** au regard du principe, en ce compris le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le protocole institue le «**mécanisme d'alerte précoce**» (MAP) et vise essentiellement l'augmentation du rôle des parlements nationaux. Toutefois, les parlements régionaux

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 9 et 11.



sont une autre catégorie d'organes distincte envisagée par le protocole. On dénombre actuellement 75 parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs, répartis sur huit États membres. Dans le processus de contrôle institué par le MAP, il appartient aux parlements nationaux, après avoir reçu un projet de proposition législative, de consulter les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs. Les limites de la participation régionale à cet égard apparaissent d'ores et déjà de manière évidente dans le libellé de cette disposition: contrairement aux parlements nationaux, les parlements régionaux ne se voient attribuer directement aucun droit de vote en matière de déclenchement d'une procédure de carton jaune/orange; c'est encore et toujours aux parlements nationaux qu'il revient de décider de consulter ou non leurs homologues régionaux. Les avis émis par ces derniers ne sont pas contraignant à l'égard des parlements nationaux (exception faite de la Belgique) et le rôle des parlements régionaux demeure donc **consultatif**. Les autres défis pour les parlements régionaux mis en lumière dans les études réalisées après le traité de Lisbonne à leur sujet résident dans le manque de **personnel et de ressources** pour permettre la pratique d'évaluations en matière de subsidiarité dignes de ce nom, dans l'absence de canaux de communication directs avec les institutions de l'Union, parfois dans les divergences concernant la compréhension du principe de subsidiarité, ou encore dans le manque criant d'incitants à réaliser un contrôle de la subsidiarité. Il en résulte que les pratiques qui ont vu le jour sont diverses et que l'engagement régional reste **inégal**. Élément intéressant, il a également été fait état du fait que parfois, les parlements régionaux ne souhaitent tout simplement pas s'investir dans ce qui est perçu comme un outil critique de l'Union potentiellement voué à bloquer plutôt qu'à *modeller* la législation de l'Union. C'est pour ces raisons ainsi que pour d'autres que la capacité des parlements régionaux à contribuer à un contrôle de la subsidiarité significatif ne fait l'unanimité dans la doctrine. Le système est maintenant en place depuis six ans et on ne sait toujours pas très clairement comment il va continuer à évoluer dans la pratique.

Le contrôle politique de la conformité au regard du principe de subsidiarité dans le cadre du MAP demeurerait faible s'il ne pouvait s'appuyer sur la possibilité d'un **contrôle juridictionnel** du principe. Un recours en annulation *ex post* devant la Cour de justice sur la base de motifs liés à la subsidiarité constitue un élément connexe important au contrôle de la subsidiarité *ex ante*. Autre aspect important, le traité de Lisbonne a ajouté le **Comité des régions** à la liste des requérants semi-privilégiés habilités à former un recours en annulation en vue de protéger leurs propres prérogatives. Le Comité s'est en outre vu accorder un droit explicite d'introduire un recours en annulation reposant sur des motifs de subsidiarité à l'encontre d'actes législatifs pour l'adoption desquels les traités prévoient une consultation obligatoire du Comité. Le Comité est ainsi devenu un «gardien» du principe de subsidiarité et, compte tenu de sa composition, de sa dimension infranationale en particulier. Même si le Comité n'a encore jamais fait usage de ce pouvoir, il est communément admis que la seule perspective d'un recours peut accroître les droits de participation du Comité à un stade précoce de la procédure et permet au Comité d'influer effectivement sur la mise au point de la législation de l'Union. Il convient également de relever à cet égard que le Comité a créé de nombreux canaux de communication formels et informels avec les principales institutions législatrices, permettant une implication précoce du Comité dans le processus législatif. Cette implication est prévue par, par exemple, les **accords de coopération** conclus entre le Comité et la Commission ainsi que le Parlement respectivement. Plus encore, l'actuel agenda «Mieux légiférer» insiste davantage sur les questions de subsidiarité lors de la préparation de propositions et renferme de nombreuses références à la dimension régionale et locale des politiques de l'Union, surtout concernant leur mise en œuvre.

Le nombre d'avis motivés, de cartes jaunes ou de recours en annulation (fructueux) n'est pas nécessairement le critère en fonction duquel il convient d'évaluer le contrôle de la subsidiarité (ou l'implication régionale dans celui-ci). Pour reprendre les termes de Weatherill, la subsidiarité est une invitation à réfléchir très attentivement au choix du meilleur niveau de gouvernance en Europe<sup>107</sup>. Dans le droit fil de ce raisonnement, on peut soutenir que la simple perspective d'un recours en annulation et le simple fait d'une surveillance par différents acteurs de niveaux différents forcent les institutions à accorder davantage d'attention aux problématiques de subsidiarité *ex ante* et à justifier de manière plus rigoureuse le fait qu'une matière doive être gérée au niveau européen, national, régional, voire local. Certains ont avancé dans un contexte différent<sup>108</sup> que la seule existence en arrière-plan d'un facteur dissuasif diminue la probabilité d'avoir recours à la procédure en pratique.

---

<sup>107</sup> Weatherill, S., «Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005, p. 136.

<sup>108</sup> Braithwaite, J., «Responsive Business Regulatory Institutions», in: Coady, C. et Sampford, C. (eds), *Business, Ethics and the Law*, Federation Press, 1993, p. 88.

## 7. Principales références

Craig P., «Subsidiarity: A Political and Legal Analysis», in: *Journal of Common Market Studies*, 50(S1), 2012, p. 72-87.

Delmartino, F., «Die sieben Parlamente in Belgien auf dem Weg zur Teilhabe an der Europapolitik: Ein Modell für parlamentarische Kooperation?», in: Abels, G., Eppler, A., eds., *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Band 75, Nomos, 2011, p. 261-278.

Eggermont, F., «In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council», in: Panara, C., De Becker, A., *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, p. 3-24.

Högenauer, A., «The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU Policy Making — Continuity or Change?», in: *European Journal of Law Reform*, 10(4), 2008, p. 535-555.

Högenauer, A. (2015), «The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union», in: *Territory, Politics, Governance*, 3(2), p. 147-166.

Hooghe, L. et Marks, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman Littlefield Publishers, 2001.

Jääskinen, N., «The Case of the Åland Islands — Regional Autonomy versus the European Union of States», in: S. Weatherill et U. Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005, p. 89-101.

Keating, M., «A Quarter Century of the Europe of the Regions», in: *Regional and Federal Studies*, 18(5), 2008, p. 629-635.

Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, 2012.

Müller-Graff, P. C., «The German *Länder*: Involvement in EC/EU Law and Policy Making», in: S. Weatherill et U. Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005.

Panara, C., *The Sub-national Dimension of the EU. A legal Study of Multilevel Governance*, Springer, 2015.

Sprungk, C., «A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union», *Journal of European Integration*, 35(5), 2013, p. 547-563.

Tatham, M., «Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union», in: *Regional and Federal Studies*, 18(5), 2008, p. 493-515.

Van Nuffel, P., «The Protection of Member States' Regions through the Subsidiarity Principle», in: Panara, C., *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, p. 55-80.

Weatherill, S. (2005a), «The Challenge of the Regional Dimension in the European Union», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, p. 1-31.

Weatherill, S. (2005b), «Finding a Role for the Regions in Checking the EU's Competence», in: Weatherill, S. et Bernitz, U. (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, p. 131-155.

---

Le rôle des organes infranationaux dans le processus décisionnel de l'Union s'est accru. À cet égard, des changements importants ont été introduits par le traité de Lisbonne, lequel a inséré une référence explicite à la dimension infranationale du principe de subsidiarité et attribué au Comité des régions le droit d'introduire un recours en annulation. Si le «mécanisme d'alerte précoce» rattaché au contrôle de la subsidiarité vise prioritairement les parlements nationaux, les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs constituent une catégorie d'organes distincte prise en compte par le protocole et peuvent jouer un rôle consultatif. La recherche existante met toutefois en évidence une série de problèmes et de défis auxquels sont confrontés les parlements régionaux pour ce qui est de s'investir dans un véritable contrôle de la subsidiarité.

Le contrôle de la subsidiarité *ex ante* est assorti de la possibilité d'un contrôle juridictionnel *ex post*. De manière générale, les recours envers des actes de l'Union basés sur des motifs ayant trait à la subsidiarité sont rares. Parallèlement, il est admis que la simple possibilité d'un contrôle juridictionnel oblige à accorder davantage d'importance aux préoccupations exprimées en matière de subsidiarité pendant la préparation de la législation de l'Union et incite les institutions de l'Union à considérer de manière prudente la question de savoir si une problématique doit idéalement être prise en charge au niveau européen, au niveau national, au niveau régional ou au niveau local.

---

Publication du  
**Service de recherche pour les députés**

*Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen*



PE 580.913  
ISBN 978-92-823-9084-9  
doi:10.2861/060915

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.