



Strasbourg, le 10 juin 2010

CDL-UD(2010)025

fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
le Département fédéral suisse des Affaires étrangères
et
l' « Executive Campus HSG de l'Université de Saint-Gall »

dans le cadre de la présidence suisse
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

CONFERENCE

sur « Démocratie et décentralisation –
Renforcer les institutions démocratiques
par la participation »

Saint-Gall, Suisse, 3-4 mai 2010

ATELIER N° 1

**La subsidiarité: principe juridique ou slogan politique?
Signification et garantie nationale et internationale
du principe de subsidiarité
Lignes directrices**

Signification et garantie nationale et internationale du principe de subsidiarité

La subsidiarité horizontale: la tutelle des citoyens vers l'Etat. Ce qui peut être mené par l'initiative autonome des citoyens ne doit pas être adopté comme service public.

Versions parallèles :

- a) la liberté d'initiative économique
- b) Le concours des citoyens à la cure de l'intérêt général

La subsidiarité verticale : entre niveaux d'administration : la tutelle de la position des niveaux d'administration plus proches aux citoyens.

A) La subsidiarité comme principe/critère de distribution des compétences.

L'application de la subsidiarité comme un plus par rapport à la décentralisation. On ne décentre plus du haut vers le bas, mais du bas vers le haut.

L'administration ordinaire des services publics est assurée par les collectivités locales (et régionales). L'Etat gère les seules compétences relatives à des intérêts purement unitaires, nationaux.

B) La subsidiarité comme respect de la position des collectivités locales dans les décisions (principe de coopération)

L'introduction du principe dans les divers pays de l'Europe

La diffusion du principe de subsidiarité dans les Etats membres de l'Union

•Le principe peut être adopté :

- Par une loi constitutionnelle (Italie: art. 118 Cost) ou renforcé (Espagne: Statu de la Catalogne, art. 84,3)

- Par une loi ordinaire (nationale (Italie avant le réforme constitutionnelle du 2001) ou régionale).

Dans le premier cas le principe peut avoir un effet contraignant sur le législateur ordinaire.

Dans le deuxième l'effet contraignant est douteux quant'aux lois ordinaires successives, plus probable sur la législation régionale

•Le principe peut être adopté:

- de manière explicite (en l'appelant "subsidiarité": Italie et Espagne)

- de manière implicite (en imposant l'attribution des compétences en partant du bas vers le haut)

Garanties juridiques et garanties politiques

Les garanties juridictionnelles du principe de subsidiarité

•Les difficultés:

-A) la tradition des garanties "politiques"

-B) la relative indétermination du contenu principe (plus facile vérifier le respect des règles procédurales)

-C) la résistances à représenter un véritable "droit" à l'autonomie locale (et aux compétences nécessaires)

Différents droits de recours:

-Recours direct des collectivités locales aux Tribunaux constitutionnels (pour l'annulation des dispositions des lois sur la répartitions des compétences (Bulgarie, Espagne, Autriche, Allemagne; en Italie seulement les Régions ont un droit de recours contre la la loi de l'Etat)

-Recours indirect aux tribunaux ordinaires (civiles ou administratifs) pour soulever la question de constitutionnalité (plusieurs pays, Italie)

C'est encore hors question le droit de recours direct aux tribunaux ordinaires pour la non application, dans le cas concret, d'une loi adopté en violation du principe (pouvoir reconnu aux juges en cas de contraste entre une loi nationale et une disposition communautaire)

La garantie internationale du principe de subsidiarité

Les deux “subsidiarités”

La subsidiarité UE

- Dans les Traités de l'Union Européenne le principe de subsidiarité (et de proportionnalité) c'est un critère sur l'exercice des compétences de l'Union dans les domaines divers des compétences exclusives
- La “subsidiarité UE” est un instrument de garantie de la plénitude des compétences des Etats membres (et des collectivités territoriales internes aux Etats) contre toute action excessive de l'Union.
- En vertu de la réserve aux Etats de l'organisation administrative interne, la subsidiarité UE ne peut pas devenir un principe applicable à l'intérieur des Etats membres
- La protection juridictionnelle de ce principe est confiée à la Cour de Justice UE sur recours de Etats, des institutions (y compris, importante nouveauté insérée dans le traité de Lisbonne, le Comité des Régions). Les collectivités territoriales internes aux Etats n'ont pas ce droit de recours

La subsidiarité dans la Charte européenne de l'autonomie locale

a) La nature de la Charte

- Une véritable convention internationale contraignante signée et ratifiée par la large majorité des pays membre du Conseil de l'Europe (44 sur 47). Chaque Etat s'engage à respecter les dispositions de la Charte.
- Il ne s'agit pas d'une simple protocole annexé à la Charte européenne des droits de l'homme (la démocratie locale comme droit fondamental du citoyen).
- Il ne s'agit pas d'une simple résolution ou déclaration.
- Il ne s'agit pas d'un simple standard international adopté pour promouvoir l'autonomie locale.
- La Charte a une valeur juridique assurée.

- C'est la valeur des traités internationaux fondé sur des engagements mutuels entre Etats.

- C'est une valeur moins contraignante par rapport aux Traités sur l'Union Européenne (qui ont donné lieu à un véritable système supranational qui souvent s'applique directement dans chaque Etat membre, sans nécessité d'accueillir formellement les dispositions communautaires dans le droit interne). Ce sont les Etats qui ont accepté ces conséquences en signant les Traités européens.

- La Charte n'est pas accompagné par la création d'une Court internationale indépendante des pays signataires (comme dans le cas des droits de l'homme) et dotée de pouvoirs directs: faire prévaloir le droit international sur le droit interne, sanctionner directement les Etats..

- L'application de la Charte est pourtant largement remise aux Etas mêmes, qui doivent, le cas échéant, réviser leur discipline juridique (Constitutionnelle où législative) pour l'adapter aux principes de la Charte.

b) La CEAL et la protection du principe de subsidiarité

- La Charte adopte (sans l'appeler) le principe come principe général (art. 4, 3) : «*L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie*».

- La Charte engage les Etas à reconnaître «*un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacré dans la Constitution ou la législation interne*» (art.11) . Promotion directe des principes d'autonomie

c) La réception de la Charte et les instruments de contrôle sur son application dans les pays de l'Europe

- La CEAL reste une convention internationale engageant les Etat qui la signent et la ratifient
- Le monitoring et le contrôle politique de l'application de la Charte

Les grades de réception de la Charte dans les divers pays l'ayant signée et ratifiée

1. Aucune valeur juridique
2. Source de droit interne mais seulement avec des effets seulement obligatoires
3. Source de droit interne directement applicable (par les administrations) avec une force supérieure à la loi ordinaire
La Charte comme paramètre de constitutionnalité des lois ordinaires
4. Source de droit interne directement applicable par les juges (avec la non application des lois en contraste dans le cas concret, comme on fait pour la discipline communautaire)

Un nombre important de pays (au moins 21 sur 44) de l'Europe donnent à la Charte une application directe.

d) La perspective future

Renforcer la Charte (et la subsidiarité) dans les divers pays avec un control seulement politique de son respect ?

Evoluer vers un contrôle juridique de la Charte du Conseil de l'Europe ?

Une Cour européenne de l'autonomie territoriale ?

