

LES COLLOQUES DU SÉNAT

les actes



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



UNION EUROPÉENNE



Comité des Régions

LES ASSISES DE LA SUBSIDIARITÉ



CONFERENCE ON SUBSIDIARITY

Vendredi 24 octobre 2008
Sénat, Palais du Luxembourg
Paris

LES ASSISES DE LA SUBSIDIARITÉ

*

* *

ACTES DES TRAVAUX DE LA

CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR LE SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE COMITÉ DES RÉGIONS DE L'UNION EUROPÉENNE,

LE VENDREDI 24 OCTOBRE 2008, AU SÉNAT

-- :--

PROCEEDINGS OF THE

CONFERENCE HELD BY THE FRENCH SENATE AND

THE COMMITTEE OF THE REGIONS

AT THE SENATE ON FRIDAY, 24 OCTOBER 2008

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES ASSISES DE LA SUBSIDIARITÉ	7
SÉANCE D'OUVERTURE	9
<i>Message de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat (lu par M. Bernard FRIMAT, Vice-président du Sénat)</i>	9
<i>Allocution de M. Jean-Pierre JOUYET, Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes au nom de la Présidence française de l'Union européenne</i>	12
<i>Allocution de M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du Comité des régions et membre du Parlement flamand</i>	16
PREMIÈRE SESSION MIEUX LÉGIFÉRER : UN ENJEU DE BONNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX EN EUROPE	23
<i>Présidence de M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du Comité des régions et membre du Parlement flamand</i>	23
<i>Allocution introductive de Mme Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne</i>	23
PREMIÈRE PARTIE : LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE : UN ENGAGEMENT COMMUN POUR UNE VÉRITABLE CULTURE DE LA SUBSIDIARITÉ	29
<i>M. Roberto FORMIGONI, Président de la région de Lombardie, membre du réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions</i>	29
<i>M. Michael SCHNEIDER, Secrétaire d'État pour les Affaires fédérales et européennes, Représentant plénipotentiaire auprès de l'État fédéral du Land de Saxe-Anhalt, Président de la Commission de la politique de la cohésion territoriale du Comité des régions</i>	33
<i>Mme Ana TERRÓN i CUSÍ, Secrétaire pour l'Union européenne du gouvernement de la Généralité de Catalogne, Membre de la Commission des Affaires constitutionnelles, de la Gouvernance européenne et de l'Espace de Liberté, de sécurité et de justice du Comité des régions</i>	37
ÉCHANGES DE VUES	41
DEUXIÈME PARTIE : IMPLICATION DES AUTORITÉS RÉGIONALES ET LOCALES DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE : COMMENT S'ORGANISE LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POUVOIRS AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES ?	49
<i>M. Jean-Louis DESTANS, Président de la délégation française du Comité des régions, Président du Conseil général de l'Eure</i>	49
<i>M. Franz SCHAUSBERGER, Vice-président du groupe interrégional "régions à pouvoirs législatifs" du Comité des régions (représentant du président de REG LEG, M. Kris PEETERS)</i>	52
<i>M. Jean-Claude FRÉCON, Sénateur de la Loire, Vice-président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</i>	55

DEUXIÈME SESSION : LE CONTRÔLE POLITIQUE ET JURIDICTIONNEL DE LA SUBSIDIARITÉ : UN ENJEU DÉMOCRATIQUE POUR LES CITOYENS 59

Présidence de M. Denis BADRÉ, Sénateur des Hauts-de-Seine, Vice-président de la Commission des Affaires européennes du Sénat français 59

PREMIÈRE PARTIE : CONTRÔLE POLITIQUE DE LA SUBSIDIARITÉ ET ORGANES REPRÉSENTATIFS : ÉTAT DE LA COOPÉRATION ENTRE LES PARLEMENTS ET PERSPECTIVES DE COORDINATION AVEC LE COMITÉ DES RÉGIONS 65

Mme Izaskun BILBAO, Présidente du Parlement basque et de la Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE)..... 65

M. Volker HOFF, Ministre d'État des Affaires fédérales et européennes de Hesse, Membre du Bundesrat allemand, membre du Comité des régions 68

M. Ludek SEFZIG, Président de la Commission des Affaires européennes du Sénat de la République tchèque..... 73

M. Han TEN BROEKE, Membre de la Chambre des Représentants des Pays-Bas..... 75

Mme Elsa PAPADEMETRIOU, Vice-présidente du Parlement hellénique, Présidente du Comité pour les affaires européennes 78

M. Piotr GLOWSKI, Sénateur de la République de Pologne 81

Mme Susanne NEUWIRTH, Vice-présidente du Bundesrat autrichien..... 84

Mme Kerstin LUNDGREN, Membre du Comité des Affaires étrangères du Parlement suédois..... 87

Lord TOPE, Membre de la Chambre des Lords et membre du Comité des régions..... 89

M. Isidoro GOTTARDO, Membre de la Chambre des Députés de la République italienne, Membre du Comité des régions 91

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA SUBSIDIARITÉ : LES MOYENS JURIDIQUES PERTINENTS POUR ASSURER LE CONTRÔLE DE CE PRINCIPE, DANS LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE DROIT 95

M. Koen LENAERTS, Juge à la Cour de justice des Communautés européennes..... 95

M. Yavuz MILDON, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 98

M. Francesco MERLONI, Président du groupe d'experts indépendant sur la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe 100

ÉCHANGES DE VUES 108

SÉANCE DE CLÔTURE 115

M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du Comité des régions et membre du Parlement flamand..... 115

CONCLUSIONS 119

CONFERENCE ON SUBSIDIARITY	127
OPENING SESSION	129
<i>Mr Gérard LARCHER, President of the Senate (The speech was read by Mr Bernard FRIMAT).</i>	129
<i>Mr Jean-Pierre JOUYET, Minister of State for European Affairs on behalf of the French presidency of the European Union</i>	132
<i>Mr Luc VAN DEN BRANDE, President of the Committee of the Regions and member of the Flemish Parliament</i>	135
FIRST SESSION: BETTER LAWMAKING: AN ISSUE OF GOOD MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN EUROPE	141
<i>Mr Luc VAN DEN BRANDE, President of the Committee of the Regions and member of the Flemish parliament</i>	141
<i>Ms Margot WALLSTRÖM, Vice-President of the European Commission</i>	141
PART ONE: MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION: A JOINT UNDERTAKING FOR A GENUINE SUBSIDIARITY CULTURE	147
<i>Mr Roberto FORMIGONI, President of the Lombardy Region, member of the Committee of the Regions' Subsidiarity Monitoring Network</i>	147
<i>Mr Michael SCHNEIDER, Secretary of State for Federal and European Affairs, Representative of Saxony-Anhalt to the German Federal Government, Chairman of the Committee of the Regions' Commission for Territorial Cohesion Policy</i>	151
<i>Ms Ana TERRÓN i CUSÍ, Minister for EU affairs of the Regional Government of Catalonia, Member of the Committee of the Regions' Commission for Constitutional Affairs, European Governance and the Area of Freedom, Security and Justice</i>	154
PART TWO: INVOLVEMENT OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN THE EU DECISION-MAKING PROCESS: HOW IS COORDINATION ORGANISED BETWEEN THE VARIOUS TIERS OF GOVERNMENT WITHIN THE MEMBER STATES	167
<i>Mr Jean-Louis DESTANS, Chairman of the French delegation of the Committee of the Regions, President of the General Council of the Eure</i>	167
<i>Mr Franz SCHAUSBERGER, Vice-chairman of the Committee of the Regions' interregional group of regions with legislative powers (representing the president of REG LEG, Mr Kris PEETERS)</i>	170
<i>Mr Jean-Claude FRÉCON, Senator for the Loire, Vice-president of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe</i>	173
SECOND SESSION: POLITICAL AND JUDICIAL MONITORING OF SUBSIDIARITY: A DEMOCRATIC CHALLENGE FOR CITIZENS	177
<i>Chaired by Mr Denis BADRÉ, Senator for the Hauts-de-Seine (Ile-de-France), Vice-President of the European Affairs Committee in the French Senate</i>	177

PART ONE: POLITICAL MONITORING OF SUBSIDIARITY AND REPRESENTATIVE BODIES: UPDATE ON COOPERATION BETWEEN PARLIAMENTS AND POTENTIAL FOR WORKING WITH THE COMMITTEE OF THE REGIONS	183
<i>Ms Izaskun BILBAO, President of the Regional Government of the Basque Country, and the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE)</i>	183
<i>Mr Volker HOFF, State Minister for Federal and European Affairs in the Land of Hesse, Member of the Bundesrat, Member of the Committee of the Regions</i>	186
<i>Mr Ludek SEFZIG, President of the Commission for European Affairs of the Czech Senate</i>	190
<i>Mr Han TEN BROEKE, Member of the Dutch Chamber of Representatives</i>	192
<i>Ms Elsa PAPADEMETRIOU, Vice-president of the Hellenic Parliament, President of the Committee for European Affairs</i>	195
<i>Mr Piotr GLOWSKI, Polish senator</i>	197
<i>Ms Susanne NEUWIRTH, Vice-President of the Austrian Bundesrat</i>	200
<i>Ms Kerstin LUNDGREN, Member of the Swedish Parliament's Committee on Foreign Affairs</i>	203
<i>Mr Lord TOPE, Member of the House of Lords and of the Committee of the Regions</i>	204
<i>Mr Isidore GOTTARDO, Member of the Italian Chamber of Deputies, Member of the Committee of the Regions</i>	207
PART TWO: JUDICIAL REVIEW OF SUBSIDIARITY: RELEVANT LEGAL METHODS FOR ENSURING SUBSIDIARITY MONITORING IN VARIOUS LEGAL SYSTEMS	211
<i>Mr Koen LENAERTS, Judge at the Court of Justice of the European Communities</i>	211
<i>Mr Yavuz MILDON, President of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities</i>	214
<i>Mr Francesco MERLONI, Chairman of the Council of Europe's group of independent experts on the Charter of Local Self-Government</i>	216
DISCUSSION	223
CLOSING SESSION	229
<i>Mr Luc VAN DEN BRANDE, President of the Committee of the Regions and member of the Flemish Parliament</i>	229
ANNEXES – APPENDICES CONTRIBUTIONS ORIGINALES - ORIGINAL SPEECHES	233
<i>Statement von Franz SCHAUSBERGER, Vizepräsident der interregionalen Gruppe "Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen" im Ausschuss der Regionen und Vertreter des Vorsitzenden der Konferenz von Präsidentinnen und Präsidenten europäischer Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REG LEG)</i>	235
<i>Zusammengestellt von Andreas KIEFER, gemeinsamer Ländervertreter</i>	241
<i>Informations fournies par Andreas KIEFER, Représentant Commun des Länder</i>	251
<i>Intervención de Izaskun BILBAO BARANDICA, Presidenta del Parlamento Vasco y de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea</i>	261
<i>Rede der Vizepräsidentin des österreichischen Bundesrates, Mag. Susanne NEUWIRTH</i>	265
<i>Prof. dr. Koen LENAERTS (K.U.Leuven), President of Chamber at the European Court of Justice</i>	269

LES ASSISES DE LA SUBSIDIARITÉ

*

* *

ACTES DES TRAVAUX DE LA

**CONFÉRENCE ORGANISÉE
PAR LE SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE COMITÉ DES RÉGIONS DE L'UNION EUROPÉENNE,**

LE VENDREDI 24 OCTOBRE 2008, AU SÉNAT

SÉANCE D'OUVERTURE

M. Bernard FRIMAT, Vice-président du Sénat

Mesdames et Messieurs, si vous voulez prendre place. Je vous en remercie.

Monsieur le Président, Messieurs les Ministres, Madame la Commissaire européenne, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, Mesdames et Messieurs, chers amis, j'ai le redoutable privilège de vous accueillir aujourd'hui au Palais du Luxembourg pour ces Assises de la subsidiarité, organisées par le Comité des régions en collaboration avec le Sénat.

Je dois vous présenter les excuses du Président Gérard Larcher, qui aurait tellement souhaité pouvoir ouvrir vos travaux, mais qui en est malheureusement empêché. Toutefois, il m'a confié cette tâche, et d'autant plus symbolique, que nos orientations politiques – si vous connaissez un peu la politique française – ne sont pas tout à fait identiques.

Il m'a confié le plaisir de vous lire, selon l'usage, le discours du Président, ce que je vais faire. Après, je me permettrai d'y ajouter quelques mots.

Message de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat (lu par M. Bernard FRIMAT, Vice-président du Sénat)

"Le terme de subsidiarité n'est pas immédiatement parlant pour tout le monde. Faire mieux connaître et mieux comprendre ce principe, voilà qui suffirait déjà à justifier la tenue, pour la troisième fois, d'Assises de la subsidiarité, dans les capitales européennes. Car la subsidiarité est bien un concept clé de la construction européenne. C'est un concept opératoire, utile et pratique.

J'imagine aisément ce que dirait un observateur à la fois ignorant et mal intentionné – ce qui n'est pas incompatible – en regardant le programme de vos travaux: "Quoi! Des Ministres, des Commissaires européens, des Parlementaires, des Présidents de régions, des membres de la Cour de Justice, se réunissent pour discuter d'une notion abstraite et obscure, alors que l'Europe et le monde occidental sont entrés dans une crise économique et

financière gravissime!" Eh bien non. La subsidiarité ne nous éloigne pas de la réalité ni de l'actualité.

Qu'ont fait les ministres des finances, puis les chefs d'États ou de gouvernements, lorsqu'ils ont élaboré le plan de lutte contre la crise financière? Ils se sont mis d'accord sur un schéma commun, ils ont décidé de l'appliquer en même temps, mais ils ont décidé que chaque État membre mettrait lui-même en œuvre le plan commun, en tenant compte de la situation spécifique de son système bancaire. Autrement dit, ils ont pleinement appliqué le principe de subsidiarité, en décidant à l'échelon européen ce qui devait l'être, et en laissant aux États membres la marge de manœuvre indispensable pour s'adapter. Et ce choix de la subsidiarité est pour beaucoup dans la valeur du plan européen.

Les systèmes bancaires ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Les banques françaises ne ressemblent pas aux banques allemandes, les banques italiennes ne ressemblent pas aux banques anglaises. Si l'on avait voulu tout régler depuis Bruxelles, l'on aurait obtenu une cote mal taillée, mal adaptée aux situations réelles.

La subsidiarité est donc la clé de l'efficacité. Se demander comment mieux appliquer ce principe, c'est préparer les voies d'un meilleur fonctionnement de l'Europe. J'observe d'ailleurs que l'évolution va dans ce sens. Lorsqu'on lit les conclusions du dernier Conseil européen, on voit bien que c'est un texte bref, centré sur les questions essentielles: crise financière, paquet énergie-climat, Géorgie, immigration...

Cela m'amène à souligner que la subsidiarité, c'est aussi le moyen pour que l'Europe soit mieux comprise, et mieux acceptée par les citoyens. Bien sûr, la plupart d'entre eux ignorent le mot de subsidiarité. Mais ils aspirent à la chose, ils comprennent que l'Europe s'occupe des grandes questions: lutter contre la crise financière, soutenir la croissance et l'emploi, promouvoir le développement durable, agir face à une crise comme celle de la Géorgie. Mais les mêmes citoyens comprennent mal que l'Europe s'occupe des eaux de baignade ou de la TVA sur la coiffure. Ils veulent que l'Europe se concentre sur ses vraies missions. Ce que les États peuvent faire, il est inutile que l'Europe s'en charge. Mais également, ce que les pouvoirs locaux peuvent faire, il est inutile que les États s'en chargent.

Le principe de subsidiarité n'est pas seulement un principe clé pour les rapports entre l'Union et les États membres. Il est aussi un principe clé au sein des États membres, où il doit inciter à placer les responsabilités le plus près possible du "terrain". Tel est le sens de l'action du Comité des régions, qui ajoute à la subsidiarité une dimension territoriale. Agir le plus près possible des citoyens est une des données essentielles de la démocratie. Elle a d'autant plus de valeur dans un monde devenu trop complexe.

C'est le grand mérite de ces Assises que d'aborder le principe de subsidiarité sous l'angle de la bonne gouvernance, à tous les niveaux de la décision publique, qu'il s'agisse de l'Union Européenne, des États membres, mais aussi des autorités régionales et locales.

Le Sénat français, très attaché au respect des prérogatives des collectivités territoriales dont il est le représentant constitutionnel, ne peut donc qu'applaudir l'orientation générale de vos travaux. Ceux-ci donnent non seulement un éclairage sur le rôle du Comité des régions et des Parlements nationaux – et on sait combien le Sénat français est actif en la matière – mais aussi, et c'est plus original, sur les modalités d'implications des autorités régionales locales dans le processus de décisions communautaires, ainsi que sur la coordination entre les différents niveaux de pouvoirs au sein de chaque État. À cet égard, le témoignage des représentants des différents pays pourra fournir des comparaisons riches d'enseignement.

Je partage, avec les initiateurs de ce colloque, la conviction que la subsidiarité est, à tous les échelons, le principe de base d'une bonne gouvernance, à la fois efficace et démocratique.

C'est dire que vous êtes pleinement fondés à débattre des moyens de mieux traduire ce principe dans la réalité, de mieux contrôler son respect, de l'inscrire pleinement dans la culture politique de l'Union et des États membres. Et je suis certain que vos travaux aideront à y voir plus clair dans ces questions, si importantes pour nous tous."

M. Bernard FRIMAT

Voilà, Mesdames et Messieurs, le message que j'ai lu au nom du Président du Sénat.

Je me permettrai d'ajouter quelques mots sur la subsidiarité. Avant cela, je voudrais dire mon plaisir de retrouver, ce matin, mon ami Michel Delebarre avec qui j'ai une longue histoire commune dans notre région du Nord Pas-de-Calais ainsi que Luc Van Den Brande, votre Président.

Le Nord Pas-de-Calais et la Flandre sont des régions qui se connaissent bien, qui ont une longue pratique de travail en commun dans l'intérêt de leurs habitants.

Sur la subsidiarité, je serai tenté de vous dire que celle-ci peut être une immense chance démocratique dans la mesure où elle peut permettre de faire participer les citoyens à la réalité de la construction européenne et, en conséquence, les aider à rejeter ce sentiment trop souvent dominant que

l'Europe leur est étrangère ou pire qu'elle n'est que l'origine des ennuis qu'ils peuvent connaître.

Il est souvent confortable pour un gouvernement national d'inscrire à son actif les avantages issus de l'Europe mais de rejeter toute responsabilité sur les éventuelles contraintes dont "Bruxelles" serait seule responsable. Je pense que cet état d'esprit n'est pas le meilleur pour promouvoir l'idée européenne.

Dans le même temps, cette chance démocratique que constitue la subsidiarité peut devenir un important danger si elle est pervertie et si elle devient un faux-nez, c'est-à-dire si elle devient l'argument pour les gouvernements, les États, de re-centraliser, de re-nationaliser des politiques qui ne trouvent véritablement toute leur signification qu'au niveau européen.

Il ne faut pas que la subsidiarité devienne un prétexte pour dessaisir l'Union européenne de ce qu'elle fait le mieux, et pour se replier sur des États où s'exercerait le seul vrai pouvoir. Voilà, pour moi, les deux bornes entre lesquelles le principe de subsidiarité doit constamment se situer.

Voilà les quelques mots que je souhaitais ajouter au remarquable discours du Président Larcher, dont je vous ai fait lecture. Vous ayant infligé un discours introductif suffisamment long, j'ai l'immense plaisir de passer la parole à Monsieur Jean-Pierre Jouyet, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes.

Allocution de M. Jean-Pierre JOUYET, Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes au nom de la Présidence française de l'Union européenne

Monsieur le Président du Comité des régions, cher Luc Van Den Brande, Monsieur le Vice-président du Sénat, cher Bernard Frimat, Monsieur le Vice-président de la Commission des Affaires européennes du Sénat, cher Denis Badré – qui va animer une bonne partie de ces débats – chère Madame la Vice-présidente de la Commission, chère Margot Wallström, Messieurs les Ministres, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, Mesdames et Messieurs les élus, cher amis, c'est un grand plaisir pour moi et un honneur d'intervenir devant vous lors de ces Assises de la subsidiarité. Comme cela a été très bien dit, la subsidiarité est un enjeu démocratique de premier ordre. Un enjeu qu'il nous faut également borner pour les raisons qui ont été excellemment indiquées par Bernard Frimat, et qu'il faut plus particulièrement définir – et c'est en cela que vos débats seront très utiles – dans la période dans laquelle nous entrons. C'est une période économique et financière beaucoup plus difficile, une période qui va remettre en cause un certain nombre de dogmes et d'idées reçues, et surtout, une période qui va nécessiter que l'on ait un

dialogue plus étroit aux différents niveaux de responsabilités, qu'ils soient européens, nationaux ou locaux.

De cela, je suis absolument convaincu, compte tenu de ce que les enjeux liés au développement économique, à l'innovation, à la formation, vont être tout à fait centraux et très politiques. C'est un enjeu pour vos collectivités, c'est un enjeu pour nous, également, représentants de l'État, et c'est un enjeu extrêmement fort pour les institutions communautaires. Donc, je suis très heureux que la Vice-présidente de la Commission, Margot Wallström, ait pu s'associer à nos travaux aujourd'hui. Je suis très heureux que mon ami Michel Delebarre, le Premier Vice-président du Comité des régions et les représentants de collectivités régionales et territoriales des différents États membres de l'Union puissent en débattre. Je salue également, avec amitié, les membres français du Comité des régions, et leur Président, mon ami Jean-Louis Destans qui est là, avec qui nous avons déjà pu débattre de ces sujets, ainsi qu'avec François Loncle, ce matin.

Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler lors des *Open Days* à Bruxelles il y a quelques jours, l'association étroite des collectivités régionales et territoriales m'est toujours apparue comme une condition essentielle d'une construction européenne équilibrée, comprise et démocratique.

Loin de s'opposer, les différents niveaux de responsabilités en Europe se complètent. L'État conserve toute sa légitimité et ses prérogatives; il est vrai que la subsidiarité ne doit pas être un prétexte à renationalisation. Je le dis parce que les temps vont, tout de même, aller dans le sens de certaines tentations dans ce domaine, alors qu'il faut savoir au contraire ce qui, laissé au niveau communautaire, est utile et nécessaire. Les institutions communautaires sont particulièrement nécessaires et les mieux adaptées pour impulser, dans le cadre des compétences qui sont les leurs dans les traités, une action commune à l'ensemble des États membres.

Les collectivités territoriales, enfin, démontrent partout en Europe qu'elles constituent un relais absolument indispensable pour la mise en place de politiques publiques, ainsi que pour répondre aux défis globaux qui sont les nôtres, et qui le demeurent aujourd'hui, en dépit de la crise. Je pense notamment à tout ce qui a trait au développement durable, ou au développement de manière plus large. Et de ce point de vue-là, les collectivités locales et régionales ont un rôle de plus en plus important à jouer.

Cela ne signifie pas que l'équilibre à trouver entre ces différents pôles de responsabilités soit facile. Bernard Frimat y a fait allusion.

Et c'est tout l'intérêt du débat européen sur la subsidiarité; débat qui a commencé, Michel Delebarre le sait bien, il y a déjà plus de vingt ans lorsque la Commission était présidée par Jacques Delors. Au moment de Maastricht,

ces premières réflexions existaient déjà, mais elles retrouvent aujourd'hui une actualité beaucoup plus importante. Ce débat est nécessaire, il doit être permanent, et les questions qui se posent doivent être à la fois renouvelées et rester concrètes. De ce point de vue-là, les travaux qui sont conduits par le Sénat sur la subsidiarité sont extrêmement importants. Tout l'intérêt de vos débats réside dans votre capacité à faire émerger un consensus sur un certain nombre de principes, pour établir cet équilibre indispensable entre acteurs européens, nationaux et locaux. Le consensus peut se trouver et s'établir, notamment grâce au dialogue qui a été nourri entre le Comité des régions et le Parlement européen.

Cette semaine à Strasbourg, pour notre part, cher Michel Delebarre, nous avons fait en sorte, avec Madame Wallström, qu'il y ait un accord politique qui associe le Comité des régions au Parlement européen, à la Commission et au Conseil, de façon à ce que nous définissions une vraie stratégie de communication, au niveau européen, national et local. C'est particulièrement important.

Nous avons échangé sur ce point car, dans le cadre de la subsidiarité, il est fondamental qu'il y ait une bonne communication sur ce qui est fait à Bruxelles, sur l'impact que peuvent avoir les directives, les réglementations et la manière dont elles sont comprises également au niveau local. Il est très important qu'il y ait de multiples niveaux de communication, mais que tous concourent à l'élaboration d'une stratégie plus cohérente. Et je remercie Madame Wallström pour son engagement à ce sujet.

C'est cette gouvernance "multi-niveaux" que nous devons inventer, ou tout au moins actualiser. Dans les faits, nous devons faire en sorte que ces principes, un peu abstraits, de subsidiarité et de proportionnalité soient concrétisés, puisque, comme vous le savez, ces principes sont fortement réaffirmés dans le Traité de Lisbonne. Donc, la traduction concrète de ce mode de gouvernance m'apparaît comme le sujet le plus important à aborder aujourd'hui, et vos débats le feront amplement. Des mécanismes sont déjà bien en place pour faire vivre ce dialogue multi-niveaux, notamment pour ce qui concerne tout le processus de préparation de la législation européenne.

Nous avons en France une commission consultative d'évaluation des normes qui vient d'être installée par le Premier ministre. Pour discuter de l'impact des législations sur les différentes collectivités, il faut que les collectivités soient bien associées à cela, nous l'avons abordé dans nos échanges ce matin. Et il faut qu'entre vous, vous puissiez échanger sur les expériences existantes afin de voir comment, dans les différents États membres, sont mises en œuvre ces études d'impact des législations et de réglementations communautaires, comment tout cela est décliné et articulé entre le niveau national et le niveau local. Là aussi, je crois que le Comité des régions a un rôle essentiel à jouer puisque il a mis en place un système d'alerte précoce, afin de mobiliser

rapidement les collectivités territoriales, en amont des projets législatifs. Ce Comité doit renforcer son action sur ce point et coopérer de manière très étroite, notamment avec la Commission européenne.

Le travail de suivi de la mise en œuvre du principe de subsidiarité s'est également beaucoup développé au niveau national et au niveau des Assemblées parlementaires. Un rôle actif est joué par l'Assemblée nationale, mais beaucoup aussi par le Sénat, dont je tiens particulièrement à saluer le rôle de sa Commission pour les Affaires européennes. Ce travail doit être développé dans les Parlements nationaux et mis en réseaux sous l'égide du Comité des régions au niveau européen. Des progrès importants doivent être faits en ce domaine. Pour sa part, la Commission a déjà fait un certain nombre de progrès en développant les études d'impacts et en les généralisant, notamment dans le cadre du processus "Mieux Légiférer" – *Better regulation*, en bon français.

Les Collectivités territoriales doivent être parmi les premiers bénéficiaires de cette nouvelle approche des services de la Commission et le dialogue véritablement renforcé entre ces Collectivités territoriales et les services de la Commission.

L'échange d'expériences étant très utile il faut aussi et enfin qu'au niveau national – le Sénat est très sensible à cela et il a raison – le dialogue soit renforcé entre les États et les différentes catégories de collectivités locales, afin de renforcer leur expression collective au niveau communautaire. Nous devons chacun, dans nos États, mieux nous organiser pour cela afin de mieux porter notre parole dans la diversité de nos structures. Nous menons une réflexion en France concernant l'organisation des structures territoriales, compte tenu de leur diversité. Je pense que cette diversité doit subsister. C'est un des atouts de l'Europe. Mais nous devons faire en sorte qu'au niveau des États, les soucis des Collectivités territoriales au plan communautaire soient mieux pris en compte.

Voilà donc ce que je souhaite pour vos travaux. Je souhaite qu'ils soient extrêmement fructueux et que tous ces sujets d'importance, renouvelés par l'environnement économique et financier difficile que nous connaissons, puissent être abordés aujourd'hui, Monsieur Le Président.

Merci à vous.

M. Bernard FRIMAT

Merci Monsieur le ministre. Je vais maintenant passer la parole à Monsieur Luc Van Den Brande, Président du Comité des régions. Monsieur le Président, vous avez la parole.

Allocution de M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du Comité des régions et membre du Parlement flamand

Merci beaucoup Monsieur le Vice-président du Sénat français. Je suis très heureux de vous rencontrer de nouveau. Je ne suis pas de votre avis concernant ce que vous avez dit du rôle des Vice-présidents: il est évident qu'il y a des Vice-présidents qui sont éminents et imminents! Ceci vaut pour le Sénat français, mais ceci vaut naturellement pour le Comité des régions, cela étant dit en regard de mon ami Michel Delebarre.

Monsieur le ministre, Madame la Vice-présidente de la Commission européenne, Mesdames, Messieurs les représentants des Parlements nationaux,

Je suis très heureux de vous voir ici, tous et toutes présents, et aussi naturellement, chers collègues, membres du Comité des régions. Je me réjouis naturellement d'être parmi vous aujourd'hui pour ouvrir ces troisièmes Assises de la subsidiarité.

Le Comité des régions, dans le prolongement de la Convention européenne, a tout d'abord initié ces Assises, à Berlin, au sein du *Bundesrat*, en 2004, puis à Londres en 2005, sous les auspices de la *House of Lords*. Je suis très heureux de voir parmi nous Lord Grenfell, que j'ai eu l'occasion de rencontrer en réunion lundi dernier et avec lequel j'ai discuté de la contribution de la *House of Lords* – ou de la Chambre des Lords – à l'exercice auquel nous nous livrons.

Il y a eu deux Assises. Je crois que la démarche était fondée sur la même conviction que celle qui nous anime aujourd'hui, à savoir que la démocratie européenne se construit sur les valeurs. Les valeurs: des principes et des procédures partagés, au service de ces valeurs et de ces principes. Il faut bien faire ces distinctions. La démarche est multiple et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité de ses citoyens dans toute leur diversité.

Je dois remercier mon collègue Monsieur Frimat, comme je l'ai déjà dit, puisque je ne salue pas seulement la contribution du Sénat mais certainement aussi celle de la Présidence française qui a montré, chers collègues, Mesdames, Messieurs, que s'il y avait encore une suspicion de jacobinisme en France, je dois dire et avouer publiquement que ce n'est plus le cas. En effet, à quatorze reprises, la Présidence française a travaillé avec le Comité de régions, ce qui prouve, en tout cas, que vous êtes en ligne de mire de ce qu'est le mouvement de la *Multi Level Governance*. Je crois que, si on aborde ces problèmes, il y en a qui diront que c'est "une discussion sur le sexe de anges". Je ne parle pas du diable...

Mais en tout cas, de nouveau, si l'on est confronté au changement climatique, au "pacte pour l'immigration" et à la politique d'intégration, à la réforme de la politique agricole commune, ou à l'agenda territorial, et enfin à l'Union pour la Méditerranée – processus de Barcelone – je crois qu'il est très clair que nous devons aborder tous ces problèmes *via* une approche politique, mais aussi avec la contribution d'instruments de bonne gouvernance.

Madame la Vice-présidente de la Commission européenne, votre présence démontre l'importance accordée par la Commission au respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus de prises de décisions européennes; je vous en suis très reconnaissant.

Je souligne en outre la participation à nos travaux d'un représentant de la Cour de Justice des communautés européennes, Monsieur le juge Koen Lenaerts, et celles de plusieurs représentants du congrès du Conseil de l'Europe, dont son Président, Monsieur Yavuz Mildon.

Je salue enfin, avec une grande satisfaction, c'est évident, la présence de représentants de plus d'une dizaine de Parlements nationaux, de la Grèce au Grand Nord; je crois qu'il est important qu'ils soient associés à nos travaux aujourd'hui. Votre présence aujourd'hui nous conforte dans notre conviction à l'égard de la dynamique institutionnelle, d'une dynamique à niveaux multiples, d'un véritable partenariat qui doit s'affirmer en Europe pour fortifier la culture de la subsidiarité.

Dès le début de mon mandat à la Présidence du Comité des régions, j'ai initié une démarche de rapprochement envers des Parlements nationaux, gardiens de la subsidiarité. La contribution de plus en plus significative de ces derniers dans le débat politique et dans la procédure législative communautaire, conjuguée avec la reconnaissance de la dimension territoriale du processus d'intégration européenne, nous conduit en effet, tout naturellement, vers une coopération plus étroite, marquée par la complémentarité de nos rôles respectifs.

Effectivement, vous y avez fait référence, la crise financière qui nous confronte à des mécanismes essentiels – pas simplement au sein de notre Union européenne, mais au sein de notre continent, et dans le monde entier – rend essentielle la bonne gouvernance, tant en ce qui concerne les institutions publiques qu'en ce qui concerne également les acteurs du secteur privé.

D'ores et déjà, mes rencontres avec des instances parlementaires – britanniques, grecques, slovènes, belges, hongroises, croates, celles prévues très prochainement en Espagne, en Italie et au Portugal, sans oublier naturellement le Sénat français qui est un membre fondateur de notre réseau de suivi et d'application de la subsidiarité – ces contacts tracent la voie qui mène à des méthodes de travail concertées.

J'espère bientôt institutionnaliser – entre le Comité des régions et les Parlements nationaux permettant de faire valoir l'appréciation des collectivités locales et régionales dans les mécanismes de contrôles publics et de l'application du principe de subsidiarité – une aide aux Parlements nationaux, une contribution à leur exercice afin qu'ils puissent mieux apprécier les impacts économiques, sociaux et environnementaux des propositions législatives communautaires sur les territoires.

De plus, je n'oublie pas, en ma qualité de membre du Parlement flamand, le rôle reconnu des Parlements régionaux et des Assemblées législatives, qui devrait être pleinement intégrés dans les mécanismes législatifs internes et européens. En effet, réunis dans cette salle, que nous soyons élus locaux, régionaux, ou parlementaires, nous savons, de par les mandats que nous assumons, combien les responsabilités politiques, aux niveaux européen, national, local et régional, sont indissociables. Si l'on prend la pleine mesure du phénomène – à savoir que la capacité européenne de résoudre effectivement des problématiques publiques passe par le partage des responsabilités entre les différents échelons du pouvoir – et qu'on le traduise en règles de droit communautaire, alors le droit européen garantira, en pratique, la sauvegarde de la légitimité démocratique du système politique à niveaux multiples, qui est le seul capable de garantir un fonctionnement démocratique et efficace, de et pour l'Union européenne.

Là où il y a partage de compétences, doit se faire une évaluation politique et flexible par nature. Une évaluation de la valeur ajoutée des actions des uns et des l'autre, de tous les niveaux des gouvernements choisis pour atteindre les résultats particuliers préconisés, en assurant les objectifs européens communs. Tout cela a pour but ultime la bonne gouvernance: *"One govern, good governance"*. Subsidiarité et proportionnalité – et non pas des instruments de bataille juridico-politiques utilisés pour affirmer, en droit et en force, l'un ou l'autre niveau de gouvernement existant en Europe – sont donc des principes qui assurent ce but ultime. Il est évident que cet exercice, que ce principe politique de la subsidiarité, ne peut nullement aboutir à une renationalisation. Cela serait totalement contraire au concept que nous voulons approfondir en démocratie, à savoir la prise en compte des objectifs communs. Par la subsidiarité et la proportionnalité, nous voulons en fait mieux légiférer. Vous avez tous deux fait référence à cette notion: mieux légiférer en garantissant, de la phase de consultation en amont à celle de la transposition dans les États membres, les conditions d'une bonne gouvernance.

Mesdames et Messieurs, chers collègues, au Comité des régions – où depuis le traité de Maastricht nous avons eu le sentiment que nous avons un certain niveau de responsabilités à cet égard, nous avons estimé depuis que la répartition des pouvoirs était, certes, essentielle pour le respect de la souveraineté, mais qu'il ne devait pas nous conduire à adopter une approche rigide qui ne tiendrait pas compte du contexte et qui utiliserait la subsidiarité

comme un prétexte, visant à retarder l'adoption de législations au plan communautaire à n'importe quel coût – la gouvernance nécessite, à plusieurs niveaux, que le processus évolue en permanence. Qu'il maintienne également un équilibre juste entre partage des responsabilités avec Bruxelles d'une part et d'autre part, la préservation de l'autonomie des régions qui constituent l'Union. Et ce, y compris aux niveaux locaux et régionaux des collectivités locales et régionales.

Le principe de subsidiarité, par conséquent, constitue un moteur de gouvernance à plusieurs niveaux, je vous l'ai déjà dit. Aujourd'hui, cette subsidiarité fait l'objet d'un débat politique prudent dans les instances légiférantes de l'Union européenne, et ce, sur base des analyses menées par les Parlements nationaux et, je l'espère à l'avenir également, sur la base des contributions qu'apporteront les collectivités locales et territoriales, ainsi que le Comité des régions. Par ailleurs, il s'agit d'une question de partage authentique des responsabilités, telles qu'on y fait souvent référence, à entendre le Président Barroso.

Chers collègues, le partage des responsabilités et les partenariats sont une question de préventions conjointes des litiges et des contentieux. Il faut en effet veiller à ce qu'il y ait davantage de sécurité dans nos systèmes juridiques respectifs. C'est la raison précise pour laquelle, certes, il faut que nous soyons très conscients des responsabilités politiques et institutionnelles qui nous incombent, et que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne conférerait encore davantage au Comité des régions. Le Comité des régions a la possibilité de saisir la Cour européenne de Justice, en cas d'infractions au principe de subsidiarité, et c'est là un élément fondamental. Il est par conséquent essentiel d'intervenir en amont, par le truchement des avis que nous rédigeons, ainsi que par le truchement d'instruments nouveaux, qui permettront de répondre au nouveau défi du traité réformé. Nous tenons à insister sur ce principe de partenariat.

Le principe de partenariat nécessite une consultation des collectivités locales, des collectivités régionales, avant que les décisions ne soient prises. Ceci doit se fonder, nécessairement, sur une utilisation systématique de l'analyse d'impacts, ce qui permet à son tour de procéder à une évaluation de l'impact territorial des politiques communautaires, ainsi que leurs répercussions au plan financier. Ceci étant dit, il nous faut tenir compte de l'impact des politiques, mais il ne remplace pas la prise de décisions politiques, bien au contraire. Il est indispensable que celles-ci constituent une aide, un outil d'aide à la prise de décisions politiques.

C'est là le principe de subsidiarité dans son essence, qui ne doit en aucun cas se substituer à la prise de décisions politiques, environnementales, économiques, et aux objectifs qui doivent sous-tendre les décisions politiques en la matière. À cet égard, sachez que je ne suis pas partisan de voir les

politiques se diluer au bénéfice d'une simple réglementation. L'Union européenne est une communauté de droit. C'est une réalité, et c'est une force.

Mais la communauté européenne est également, à l'heure actuelle, un défi politique qu'il convient de relever en tenant compte de ses répercussions pour tous les citoyens européens. Compte tenu de la crise mondiale actuelle dans le monde de la finance, sachez que nous sommes engagés dans une lutte qui nous amènera à défendre l'avenir de l'État providence et à défendre le bien-être de nos citoyennes et citoyens.

Monsieur le Président, Madame la Vice-présidente de la Commission, les quinze rapports portant sur le principe du "Mieux légiférer" qui ont été présentés au Conseil Européen, mentionnent l'existence de la plate-forme de suivi de la subsidiarité, créée par le Comité des régions. Ils mentionnent également les liens qui existent entre les Parlements nationaux et les instances européennes. En pratique, cent parlementaires, cent membres, seront amenés à l'avenir, en tout cas c'est ma conviction, à jouer un rôle utile à chacune des étapes du processus législatif. C'est-à-dire tant en amont qu'en aval, dès lors qu'il s'agira d'examiner les propositions de la Commission, les consultations en vue d'évaluations d'impacts, ainsi que les consultations en vue d'une alerte rapide. Les deux premiers éléments doivent constituer un apport au travail de la Commission européenne, avant que la décision ne soit prise. Quant au troisième outil, il doit permettre d'en assurer le suivi.

Je suis conscient que le principe de subsidiarité – conceptualisé, interprété, révisé à plusieurs reprises, devenu justiciable et enfin constitutionnalisé – est difficile à appréhender pour les citoyens, alors qu'il représente un instrument incontournable pour leur assurer une meilleure législation européenne. C'est la preuve que ce principe souffre d'un déficit de lisibilité.

Il doit alors être, si je peux m'exprimer ainsi, démystifié et répondre simplement à la réalité de la gouvernance européenne de manière à ce que la décision politique ne se retrouve plus exclusivement entre les mains d'un seul niveau de gouvernement. Comme je le dis souvent, une des grandes fictions de cette période est de croire qu'un niveau de décisions pourrait aboutir à toutes les solutions, tout comme est une autre fiction le fait de croire que seules des institutions peuvent apporter toutes les solutions.

C'est pour cela qu'il faut approfondir la dimension horizontale de la subsidiarité, c'est-à-dire qu'il faut générer de la confiance – et non pas seulement accorder du respect – et donner une place à ceux qui, dans la société, actent dans le monde économique, éducationnel, culturel, et dans celui de la santé, pour citer ces exemples.

Cette nécessité de concertation et de coopération entre les différents niveaux de responsabilités, nous estimons, au Comité des régions, devoir la traduire, et

la pouvoir traduire en partenariat. Et c'est là, Mesdames, Messieurs, l'ambition qui, je l'espère, j'en suis sûr, présidera à nos débats de cette journée.

Merci beaucoup de votre attention.

M. Bernard FRIMAT

Merci, Monsieur le Président. Vous allez donc maintenant pouvoir ouvrir la première session de vos travaux.

Je vais donc vous laisser la Présidence de cette première session, et je vous retrouverai tout à l'heure.

PREMIÈRE SESSION

MIEUX LÉGIFÉRER : UN ENJEU DE BONNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX EN EUROPE

Présidence de M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du Comité des régions et membre du Parlement flamand

J'invite Madame Wallström, Vice-présidente, à bien vouloir venir me rejoindre au podium, parce que sinon je serai bien seul ici, en tant que défenseur de la subsidiarité. Et j'espère que vous allez pouvoir venir enrichir nos rangs, Monsieur Formigoni, Monsieur le Ministre Michael Schneider et Madame Ana Terrón I Cusí.

Chers collègues, je suis heureux d'introduire cette première session de nos Assises de la subsidiarité.

Naturellement, je crois qu'il est important, dans les introductions et aussi pour ce qui est du débat qui suivra, que nous mettions au clair que le Comité de régions a totalement intégré les mécanismes qui sont en place, pour pouvoir arriver à ce *monitoring* de la subsidiarité. D'ailleurs, je peux vous dire qu'il y a, jusqu'à présent, trois domaines dans lesquels notre *subsidiarity monitoring platform* a travaillé.

Donc, je donne volontiers la parole à la Commissaire et Vice-présidente. Je suis ravi qu'elle soit avec nous.

Allocution introductive de Mme Margot WALLSTRÖM, Vice-présidente de la Commission européenne

Merci beaucoup. Merci Monsieur le Président, Monsieur le Vice-président, Mesdames et Messieurs.

C'est un véritable honneur pour moi d'être invitée à cette première session. Je pensais que c'était la quatrième... Les quatrièmes Assises de la subsidiarité.

Bien sûr, cela commence avec le concept. Derrière ce mot quelque peu crypté qui est difficile à prononcer même dans ma propre langue, ce terme – subsidiarité – recouvre des principes et des ambitions essentiels. En fin de compte, il s'agit de la démocratie et de la bonne gouvernance. Il s'agit également d'ancrage, d'engagement et d'appartenance. J'aimerais donc ici le développer. J'aimerais vous expliquer comment nous voyons la subsidiarité au sein de la Commission européenne. J'aimerais également préciser ce que nous faisons, concrètement, pour rapprocher la Commission des Parlements nationaux et du Comité des régions, et ce que nous ferons en fonction des nouveaux traités. Ensuite, j'essaierai d'expliquer comment nous pouvons faire une campagne d'information, de communication, davantage "proactive", sur la subsidiarité. La subsidiarité en tant que processus est un outil démocratique au sujet duquel nous devons mieux communiquer, en partenariat. À la Commission, nous prenons le principe de subsidiarité très sérieusement. C'est un test crucial, pour nous, et nous voulons nous assurer que nos propositions législatives sont véritablement nécessaires pour parvenir à l'objectif souhaité. Nous voulons nous assurer qu'il y a véritablement une question à régler, que l'action au niveau de l'Union européenne va véritablement offrir une valeur ajoutée.

Pourquoi? Tout simplement parce que le contraire irait à l'encontre de l'intérêt des citoyens européens. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons nous assurer que les propositions ne seront présentées que si elles permettent une approche transnationale, que si elles ne peuvent pas être réglées individuellement, par les États membres. Ce qui veut dire que les actions prises par l'Union européenne doivent toujours apporter un bénéfice plus important que si ça avait été le cas, au niveau de l'État membre. Les questions du changement climatique, par exemple, sont des illustrations qui montrent cette valeur ajoutée. Les États membres ne peuvent pas agir seuls pour aborder la question du changement climatique ni pour s'assurer de parvenir aux objectifs fixés pour 2020. Il en va de même également pour la crise financière, comme nous l'avons vu. J'y pensais il y a peu: vous vous souvenez qu'en Suède nous avons eu une grosse crise financière, dans les années 1990, et nous l'avons réglée au niveau national. Bien sûr, la différence était que nos banques, à l'époque, étaient principalement nationales. Il y avait très peu de transactions transfrontalières. À présent, la situation des banques en Europe est complètement différente, donc nous devons donner une réponse très différente.

Les choses changent. Pour vous donner également un autre exemple de changements que nous constatons: la question des émissions et du quota d'émissions. Voilà aussi un secteur où il y a des changements. Lorsque cela a été créé, nous savions que ce serait une période d'essais et d'erreurs. Cela a été créé avec un système de "permis de polluer". Nous savons que cela n'a pas très bien fonctionné, que cela n'a pas entraîné la discipline que nous espérions et que cela n'a pas eu l'effet souhaité. Cela n'a pas permis de trouver une

solution rentable. Par conséquent, la subsidiarité exige que ceci soit fait au niveau de l'Union européenne. Et c'est alors que nous avons fait une proposition pour un système d'émission de CO₂ à l'échelle européenne. Nous voyons à présent une réduction d'émission de CO₂, ce qui nous permettra de trouver des solutions efficaces et rentables. Cela a fait l'objet d'un accord par les États membres. Il s'agit de passer d'un système national à un système à l'échelle européenne.

Or, si cette solution est la bonne, il y a d'autres sujets pour lesquels la subsidiarité induit que l'approche nationale est la meilleure. Par exemple, la mise aux enchères doit se faire au niveau national, et les revenus doivent revenir au Trésor national. Le choix de l'utilisation des fonds publics etc. reste au niveau national. Donc, ici, nous avons vu la nécessité de procéder à des changements et je pense que c'est une très bonne illustration des changements, des évolutions qui se produisent. Nous devons ici faire preuve de flexibilité.

La subsidiarité est un concept organisationnel. Il ne peut pas être mis en œuvre isolément. Il faut que tous les acteurs, soient impliqués, y compris les Parlements nationaux, régionaux et le Comité des régions, entre autres. Il y a d'autres choses qui sont importantes, au-delà des aspects techniques et juridiques. Il faut que ceci soit mieux ancré dans les partis politiques et dans les traditions démocratiques des États membres. Nous devons mieux impliquer, mieux faire participer les citoyens, à tous les niveaux, surtout les jeunes et les femmes. Nous devons montrer que l'Union européenne n'est pas un ensemble de règles et de réglementations.

Je pense que ce type de débat, où les autorités locales, régionales et nationales sont impliquées dans les discussions, permettra d'accroître l'intérêt et de faire prendre conscience aux citoyens que nous sommes là. Il faut que ceci fasse l'objet de discussions au Parlement, dans les media, dans les conseils régionaux et également "dans les cuisines".

Ici, nous avons trois pierres angulaires: Il s'agit d'ancrer, d'assurer l'engagement et de susciter l'appartenance. Si la subsidiarité peut nous y aider, dans ce cas nous aurons beaucoup avancé. Et c'est l'une des raisons pour laquelle la commission Barroso s'est fixé comme priorité de renforcer ses relations avec les Parlements nationaux et le Comité des régions.

Permettez-moi de donner un exemple très important de ce que nous avons pu faire avec les Parlements nationaux. Il y a de cela deux ans, vous savez que nous avons lancé le mécanisme du dialogue. Nous avons envoyé des propositions, des documents de consultations à tous les Parlements nationaux, en leur demandant de faire des commentaires. Nous avons amélioré le processus de politique et de mise en œuvre des mesures législatives de l'Union européenne au niveau des États membres, et la réaction des Parlements

nationaux a été extrêmement positive et constructive. Nous considérons cette réaction en termes de quantité et de qualité.

Sur 128 documents, en 2006, jusqu'à mi-2008, la Commission a reçu 287 propositions d'Assemblées nationales de 21 pays.

S'agissant de la qualité, il convient de remarquer qu'à plusieurs reprises les institutions européennes se sont faites l'écho des Parlements nationaux, s'agissant de certaines inquiétudes, par exemple, concernant l'achèvement du marché postal, les autoroutes, les infrastructures, la sécurité et l'Institut européen de la Technologie. Donc, nous avons largement démontré que c'était un succès, à la fois pour la subsidiarité et pour la proportionnalité, notamment s'agissant de cet ancrage, de l'engagement et de ce sentiment d'appartenance.

D'autre part, ce mécanisme de dialogue se fonde sur les traités, mais il va au-delà des dispositions des traités. Et la Commission va poursuivre ce mécanisme de dialogue, ce dialogue avec les Parlements nationaux. Nous l'avons promis, nous le ferons.

La Commission souhaite également impliquer davantage le Comité des régions dans le processus de décisions législatives. Nous avons revu nos orientations sur l'évaluation d'impacts, pour nous assurer que l'impact au niveau régional est également pris en compte. Les services de la Commission vont contacter le Comité des régions pour toutes les initiatives qui ont un impact régional important.

Nous avons également demandé au Comité des régions de travailler avec le Groupe de haut niveau pour la charge administrative présidé par M. Stoiber, et ensuite sur les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne. Nous ne savons pas très exactement ce qu'il en adviendra, mais nous allons introduire des innovations importantes sur la subsidiarité, le rôle des Parlements nationaux, le rôle du Comité des régions, et un droit d'appel devant la Cour de justice des Communautés européennes, s'il y a infraction au principe de subsidiarité. Ceci constitue une innovation importante, comme le système d'alerte précoce et le système de "carton rouge", "vert" et "jaune" pour la subsidiarité.

Cela ne surprendra personne si je dis qu'il faut trouver une solution qui soit acceptable pour tous concernant le traité de Lisbonne, et pour installer des outils démocratiques.

Le citoyen européen souhaite une responsabilité politique, une valeur ajoutée et également une efficacité des actions des pouvoirs publics. Le fait de décider au bon niveau est très important. Mais s'engager auprès du public, c'est également très important. Nous devons avoir une bonne communication sur les décisions prises et les arguments qui sous-tendent ces décisions. Nous devons communiquer sur le fond des propositions.

Au niveau de la commission, nous avons commencé un résumé pour les citoyens. Il s'agit de deux ou trois pages qui expliquent de façon très claire le problème, ce que la Commission souhaite faire pour le régler, quels seront les changements et à quels moments ils seront appliqués. Les autres changements relèvent de la mise en œuvre d'une culture où les institutions européennes et les partenaires, y compris les parlements régionaux et nationaux, travailleront en partenariat, ce qui permettra d'avoir un sentiment d'appartenance au projet européen, au niveau des débats et des discussions.

À Strasbourg, la semaine dernière, la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement européen ont signé, pour la première fois, une déclaration sur la communication de ce partenariat. Ceci nous permettra d'avoir un outil très important et, je l'espère, une meilleure façon de communiquer avec le citoyen de l'Europe. Toutefois, l'Europe ne doit pas faire l'objet de discussions uniquement menées par la Commission, les Parlements, etc. Il faut que ceci fasse partie des débats locaux et régionaux. Et là, les parlements régionaux ont un rôle très importants à jouer, et je sais que vous êtes les ambassadeurs de l'Union européenne dans les débats, dans vos circonscriptions.

La subsidiarité est essentielle, mais son application ne nous apportera absolument rien si nous n'arrivons pas à l'expliquer et si nous en oublions le fond politique. Tous les acteurs impliqués dans cette politique européenne ont cette responsabilité de mieux communiquer et d'expliquer. Donc je vous encourage tous à en parler, à communiquer. Je pense qu'il y a beaucoup d'efforts à faire pour l'amour de la démocratie et surtout avant les prochaines élections européennes qui se dérouleront en juin de l'année prochaine. Les enjeux sont élevés et c'est seulement en se fondant sur le savoir et la connaissance que l'on pourra se forger des avis raisonnés, avis que l'on pourra défendre. Ceci permettra d'avoir une démocratie qui fonctionne bien. Ceux qui défendent tout et n'importe quoi ne défendent rien, comme l'a dit Hamilton, il y a de cela plus de deux siècles. Donc, l'ancrage, l'engagement, le sentiment d'appartenance, l'appropriation: voici ce qu'il faut développer au niveau du partenariat.

Je vous remercie de votre attention.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup, Madame la Vice-présidente. Je crois que cet ancrage, cette appropriation, sont les mots clés. Mais ce sont des instruments, et non pas une fin en soi, pour une bonne gouvernance et la prise des bonnes décisions. Je donne la parole à Monsieur Roberto Formigoni, Président de la région de Lombardie.

PREMIÈRE PARTIE :

LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE : UN ENGAGEMENT COMMUN POUR UNE VÉRITABLE CULTURE DE LA SUBSIDIARITÉ

M. Roberto FORMIGONI, Président de la région de Lombardie, membre du réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions

Monsieur le Président, Madame La Commissaire, Mesdames et Messieurs les représentants des Parlements nationaux, Messieurs du Comité des régions, Mesdames et Messieurs, je tiens tout d'abord à vous faire part de ma satisfaction de pouvoir saisir aujourd'hui, non seulement l'opportunité de contribuer à une réflexion, mais aussi, je le crois davantage, de contribuer à une action à laquelle l'évolution de l'unité européenne, avec une force toujours croissante, appelle chacun de nous: Représentants de l'Union européenne, des États membres, d'Autorités régionales et citoyennes.

Les entités locales et surtout les régions, depuis longtemps, se trouvent au carrefour de deux processus, de transitions pénibles et non abouties. D'un côté, vous avez la crise de l'État national, des États nationaux – qui se trouvent confrontés à un conflit "du haut" par la mondialisation, et "du bas" par la société civile, qui est en train de s'organiser de façon autonome – et de l'autre côté, l'intégration et la constitutionnalisation de l'Europe. Nous sommes donc en train d'assister à une extraordinaire redéfinition des pouvoirs, et les régions sont appelées à dépasser leurs revendications simples de pouvoirs et de droits, pour jouer un rôle de locomotive.

Par ailleurs, la crise financière que nous traversons nous amène à une réflexion profonde. Il est évident qu'il va falloir repenser les rôles, et dans deux directions. D'un côté, il y a le rôle des autorités centrales des États, auxquelles on ne peut renoncer, et de l'autre, de nouveaux espaces d'actions locales qui s'ouvrent. L'impact des mesures prises au niveau central a des effets différents selon les spécificités de nos territoires. Ce sont précisément les systèmes territoriaux qui sont les lieux privilégiés, si l'on veut reconstituer des "réseaux de réseaux" fonctionnels, au sein desquels les sujets sociaux et productifs récupéreront l'esprit d'entreprise, la participation, l'exercice des droits, la responsabilité, l'esprit d'initiative.

Je crois qu'il faut reconnaître que depuis quelques quinze ans, les régions surtout ont représenté ces points de références capables de susciter des attentes, des intérêts, une demande de citoyenneté. Autrefois, on s'adressait pour ce faire aux États. Maintenant, c'est surtout aux entités territoriales et aux régions. Très souvent ces dernières sont devenues des points de force des

systèmes nationaux; il y a une demande politique qui s'adresse à ces régions et qui en font des institutions politiques. Je pense que c'est dans ce cadre, qui change rapidement depuis quinze ans, dans ce nouveau cadre, qu'il faut redéfinir un modèle d'État et de gouvernement. Il faut penser en termes nouveaux l'imbrication des pouvoirs, des rôles et des fonctions, en reconnaissant que certains sujets, qui ne sont pas les États, peuvent interpréter et représenter les intérêts des citoyens et des territoires.

Dans certains cas, l'Union européenne a démontré qu'elle avait bien compris cette nécessité de faire changer les relations entre les institutions. Dans d'autres cas – je pense à l'uniformité de certaines directives, qui s'appliquent pourtant à des situations bien différentes – l'Union européenne risque de faire obstacle à cette recherche de solutions réelles. Pensez, par exemple, à la qualité de l'air: ça intéresse tout le monde, et il y a des différences considérables d'un territoire à l'autre. On ne peut pas interpréter cette diversité avec des paramètres uniques.

Donc, cette bonne gouvernance multi-niveaux devrait permettre de sortir des difficultés que connaissent les systèmes politiques; une gouvernance, bien entendu, qui ne serait pas tout simplement un système d'adaptation d'autres systèmes plus anciens. Il faut donner vie à cette gouvernance multi-niveaux, en la concevant comme la création d'une nouvelle idée de l'État, fondée sur la subsidiarité. À la base, on trouve la subsidiarité. Et ça n'est qu'ainsi que l'on peut structurer une gouvernance multi-niveaux, qui ne soit pas autoréférentielle, qui ne porte pas en elle-même sa propre justification, mais qui ait comme étoile polaire le citoyen et les corps sociaux mis au centre. Donc, c'est une subsidiarité qui est exaltation de la liberté personnelle, de la responsabilité et de capacité d'innovation.

La gouvernance que nous visons doit répondre à cette exigence d'une démocratie plus mûre, un système de réseaux permettant d'impliquer tous les gouvernements qui pourront travailler ensemble, pour mener à bien les politiques qu'ils se sont fixées, ce qui leur permettra aussi d'en vérifier les résultats. Bien entendu, il faut partir de problèmes concrets, spécifiques. Le caractère expérimental du domaine est imposé par l'objet même de ce domaine.

Il faut penser à un modèle de gouvernance multi-niveaux qui serait fondé sur le concret et sur la fonctionnalité, ce qui n'est pas le cas du pouvoir centralisé. La subsidiarité doit placer les fonctions aux niveaux idoines, pour chacune d'entre elles. Le niveau de gouvernement, qui correspond le mieux aux besoins et aux rôles des personnes, est parfois le pouvoir le plus décentralisé, alors que, dans d'autres cas, il faut faire remonter l'examen du problème vers le haut. Les tâches peuvent être redistribuées, en pensant au niveau le plus idoine et en tenant compte de la diversité des systèmes nationaux.

Au sein de cette dynamique de la subsidiarité, la gouvernance multi-niveaux trouve donc une dimension verticale qu'on ne peut pas réduire à la simple décentralisation. Il s'agit de pouvoir retrouver, au niveau horizontal, la présence de l'action, des personnes et des intermédiaires. Notre grande chance, maintenant, c'est de commencer à travailler en réseaux, en valorisant et en modélisant les meilleures expériences, en faisant la synthèse des expériences de subsidiarité pour les proposer ensuite à l'ensemble de l'Europe.

Dans ce sens, je crois que le potentiel de la subsidiarité est considérable, à tel point que l'on peut comparer l'importance de la subsidiarité à l'introduction de la séparation des pouvoirs: le législatif, l'exécutif et le judiciaire, en Occident. Par ailleurs, les racines de la subsidiarité sont à chercher dans l'Histoire. L'Histoire du libéralisme, l'Histoire Chrétienne, l'Histoire tout court.

D'ailleurs, certains pensent avoir trouvé chez Aristote les fondements de ce principe: c'est un principe qui reconnaît en la personne le fondement même de la société, et qui parle d'une idée de l'État qui va au-delà de la dichotomie entre l'individu et l'État, pour créer, ou recréer, une situation civile qui est aussi une communauté de peuples. La subsidiarité est la condition *sine qua non* de cette nouvelle idée d'État, parce qu'elle va au-delà de l'acception moderne de l'exercice du pouvoir, que l'on considère, en général, comme devant être soumis à un contrôle. Alors que d'autres parlent de la possibilité d'avoir un État qui "limite les limites" des personnes.

Keynes dit que la personne, avant d'être assistée au plan universel, doit être, au plan universel respectée. Tocqueville parle du "goût de la liberté locale". C'est une question fondamentale si l'on veut construire l'État moderne. Donc, nous avons des auteurs de poids derrière nous. Que ce soit des auteurs de l'antiquité ou que ce soit des auteurs modernes.

L'Union européenne a eu le mérite d'attirer l'attention sur ce principe, qui était jusque-là plutôt négligé. Le voisinage des citoyens, que l'on trouve dans le Préambule du traité de Maastricht, évoque le caractère complémentaire et auxiliaire de l'intervention du Public, en revenant aux capacités de la société civile.

Au cours de nos débats, nous avons tendance à ne voir que le côté vertical de la subsidiarité. Alors que moi, je pense que la dimension horizontale, la mise en valeur des sujets sociaux, des personnes, est la dimension la plus intéressante, la plus importante. De ce point de vue, la subsidiarité pourrait nous aider à fonder une nouvelle citoyenneté européenne. C'est là qu'il faut chercher la possibilité de donner corps aux désirs de nos citoyens qui veulent, évidemment, voir reconnaître leurs droits fondamentaux, ce que fait le traité. Il faut aller plus loin dans ce processus de participation démocratique, par le biais de formes directes de consultations. Bien entendu, la subsidiarité doit

toujours être comparée à ce que peut apporter l'efficacité, afin de voir ce qui pèse le plus lourd.

Je dois dire que nous avons orienté nombre de nos politiques à partir de cette idée de la subsidiarité, que nous avons interprétée comme la possibilité de libérer les énergies de la Société civile. Nous avons fait une véritable révolution dans ce domaine, en particulier pour les services sociaux, la santé, l'aide aux personnes handicapées, aux personnes âgées, la formation professionnelle, l'école, la gestion des services d'intérêt public. Nous avons toujours parié sur le caractère central de la personne et sur le rôle des familles. La subsidiarité nous a donné de nouveaux exemples de fonctionnement, que nous sommes en train d'expérimenter, avec succès, et que nous commençons à étendre à d'autres domaines.

Pour nos citoyens, pour nos personnes, il y a cette possibilité de choisir au sein des services qui leur sont proposés par la région, la voie qui leur semble la plus idoine, pour répondre à leurs propres besoins. Nous avons donc créé des parités de conditions pour tous les acteurs sociaux. Nous avons changé le rôle des services publics. Il ne s'agit plus d'une gestion de type "monopole", mais il s'agit maintenant d'entités qui, soumises à des contrôles, garantissent la qualité de leurs interventions.

Donc, ce sont des expériences faites ces dernières années. Dans notre pays, cela a lancé un débat très animé, et cela a permis aussi d'améliorer la qualité et le niveau de démocratie et de participation de tous nos citoyens.

Nous avons pu introduire ces expériences dans le nouveau statut d'autonomie dont s'est dotée la Lombardie récemment, et qui a été approuvé à une immense majorité au Conseil régional lombard; avec, toujours, cette affirmation au centre: la personne humaine est à la base même de l'entité régionale, toujours dans ce principe de subsidiarité, avec ses deux dimensions, verticale et horizontale, ce qui en fait, de fait, l'alpha et l'oméga des choix politiques.

Voilà pourquoi, et je conclus, Monsieur le Président, Madame le Commissaire, voilà pourquoi, je crois qu'après avoir consacré une journée de réflexion sur le thème de la subsidiarité, nous pourrons aller de l'avant. C'est une étape importante. Ce que je souhaite, c'est que de cette journée naisse un mouvement qui aurait le courage de tirer toutes les conclusions de ce principe de subsidiarité.

J'ai également le plaisir de vous dire que la proposition faite par ma région d'organiser à Milan, en 2009, les prochaines Assises de la subsidiarité, a été acceptée. Et je veux remercier le Président Van Den Brande et le Comité des régions, d'avoir accepté cette proposition.

Madame la Commissaire, Mesdames et Messieurs, encore merci de m'avoir offert cette possibilité de m'exprimer. Je vous attends en Lombardie, en 2009.

Merci de votre attention.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci, Président Formigoni. Je crois que vous vous êtes exprimé, de façon non seulement conceptuelle, mais également de manière "enracinée" aux responsabilités relatives à votre région. Je crois, et je peux le confirmer, qu'il est de mise d'accepter l'offre et la proposition du Président relatives aux quatrièmes Assises de la subsidiarité, qui se tiendront à Milan. Par ailleurs, ces quatrièmes Assises qui se tiendront dans une région à pouvoirs législatifs, présentent un "*focus*" intéressant. Merci beaucoup, Monsieur le Président.

Sans plus tarder, je vais donner la parole à mon collègue, le Secrétaire d'État Michael Schneider. Mesdames et Messieurs, chers collègues, Michael Schneider est également Président de notre COTER, la Commission du Comité des régions chargée de la politique de la cohésion territoriale. Donc, au nom de la Commission COTER, il nous fera part de ses avis et nous dira quelques mots des préoccupations et des approches qui sont l'apanage de ce COTER.

M. Michael SCHNEIDER, Secrétaire d'État pour les Affaires fédérales et européennes, Représentant plénipotentiaire auprès de l'État fédéral du Land de Saxe-Anhalt, Président de la Commission de la politique de la cohésion territoriale du Comité des régions

Merci beaucoup, Monsieur le Président, Madame la Commissaire,

Je viens également d'une région à pouvoir législatif, et s'agissant de ce thème, je dois dire que nous jouons un rôle essentiel.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi de vous faire part de quelques remarques à propos de ce thème, thème que je souhaite évoquer un petit peu comme une thèse, de façon assez brève compte tenu du peu de temps que nous avons à notre disposition dans la première partie de ces Assises. Nous parlerons de la gouvernance multi-niveaux et du lien à établir avec la subsidiarité. Je crois que c'est une bonne chose de le faire et d'évoquer cette nécessité. Il est indispensable que nous en parlions, parce que subsidiarité et multi-gouvernance ou gouvernance multi-niveaux sont les deux faces d'une même médaille. Vous n'en disconviez pas, il s'agit dans les deux cas de concepts ou de notions que nous ne souhaitons pas simplement énoncer de

façon purement descriptive. Nous souhaitons faire de ces concepts, ou de ces notions, quelque chose qui ait une véritable valeur intrinsèque et qui ne puisse être défini que par des objectifs "multi-différents".

Subsidiarité et multi-gouvernance ou gouvernance multi-niveaux sont des réalités qui nécessitent des structures de prises de décisions un cadre de processus décisionnel, dans lequel elles doivent se placer. En revanche, pour ce qui est de la subsidiarité, ce sont essentiellement des processus de décisions sur le fond qui sont concernés. Je crois qu'à cet égard l'on peut faire un constat, à savoir que l'Union européenne, dans son ensemble, a bien compris le principe de la multi-gouvernance ou de la gouvernance multi-niveaux, qu'elle s'en félicite et qu'elle l'appelle de ses vœux.

Au cours de ces dernières années, il faut reconnaître que la réflexion a changé, les gens pensent différemment. On pense l'Europe en termes d'une prise en compte plus marquée de la dimension régionale et locale, ce qui me paraît être une bonne chose, parce que le niveau européen est important. Mais les États membres et le niveau européen doivent bien comprendre qu'un grand nombre des objectifs que nous avons en commun au sein de l'Union européenne, ne pourront être réalisés que si l'on implique pleinement les Collectivités locales et territoriales et si ces deux niveaux sont associés de très près. Pour ce faire, ils ont besoin de leurs propres compétences, qui nécessitent une gouvernance multi-niveaux.

Lorsque je parle de participation ou de nécessité pour ces collectivités de s'associer au système de prises de décisions, la gouvernance multi-niveaux ne peut signifier que les régions et les communes, puisque c'est essentiellement d'elles qu'il s'agit, aient vocation à n'être que de simples organes exécutifs des décisions prises au niveau européen. Non. Loin de cela. La gouvernance multi-niveaux ne doit pas être simplement comprise pas comme un instrument de coordination des politiques européennes, mais comme un instrument de prises de décisions politiques et de motivation des décisions, au plan local.

Le niveau national est indispensable, dans l'ensemble de nos États membres et le niveau régional également. Nous avons chacun des intérêts différents, nous voyons les choses chacun à notre manière, mais – parfois on l'évoque trop peu – existent des connaissances expertes. À cet égard, on ne peut en aucun cas nier ces compétences expertes au niveau local, sous prétexte qu'il y a une approche nationale qui est indispensable. Parce que ceci irait à l'encontre du principe de la gouvernance multi-niveaux.

Avec la création du Comité des régions, en tant qu'organe consultatif de l'Union européenne en 1994, un pas en avant a été franchi vers la participation des régions aux prises de décisions politiques au niveau de l'Union européenne. On ne peut que se réjouir qu'au cours de ces dernières années, ce n'est pas seulement la Commission, mais également le Parlement européen

lui-même qui, de plus en plus, a consulté le Comité des régions et a essayé de tenir compte des connaissances expertes des collectivités locales et régionales, dans leurs prises de décisions, en passant précisément par le Comité des régions. C'est une évolution dont on ne peut que se féliciter et se réjouir.

Ceci étant dit, cette participation indirecte des niveaux locaux et régionaux à la prise de décisions européennes a une répercussion directe sur les prises de décisions au sein des États eux-mêmes. Et là, il y en a encore beaucoup à faire, parce que la situation est loin d'être satisfaisante. On a souvent vu que cette prise de décisions est un petit peu en porte-à-faux. On l'a vu notamment pour la plate-forme de Lisbonne. C'était le cas, pour la plate-forme sur le contrôle de la subsidiarité. Il y a de cela quelques années, on a pu l'observer à nouveau, lorsqu'a été élaboré le plan national de l'utilisation des fonds structurels. Là, notre Commission territoriale y est étroitement associée. Mais l'on a trop peu associé le niveau local et le niveau territorial dans la prise de décision nationale. Tout cela laisse encore beaucoup à désirer. Maintenant, j'en arrive au principe de subsidiarité.

Mesdames et Messieurs, on parle beaucoup des citoyennes et des citoyens. Nous avons l'occasion de nous entretenir avec eux, lorsque nous sommes en campagne électorale, notamment. Si vous êtes comme moi, vous avez souvent entendu la question posée: "Mais, c'est quoi, finalement, cette histoire de subsidiarité?" Moi, j'ai une petite formule qui me permet de répondre à cette question, quand on me la pose. Je dis la chose suivante: "Vous savez, la subsidiarité, ça veut dire autant d'Europe que possible, mais aussi peu d'Europe que possible". Ça vous paraît peut-être un peu simpliste, ça peut peut-être induire en erreur, mais il faut ramener cela au niveau national, parce que la subsidiarité est également un thème qui doit faire l'objet de débats au niveau national. À ce moment-là, je dis: "Autant de centralisme, autant de réglementations au plan central que possible, mais autant de compétences au niveau inférieur que possible". Par inférieur, je veux dire, plus local.

Je pense que cette formule permet de bien expliquer le fait que, lorsqu'on parle de subsidiarité, il ne s'agit pas simplement d'opposer différents niveaux de compétences. Il s'agit vraiment de veiller à ce qu'il y ait une concertation idoine entre les différents niveaux de compétence. Il faut qu'il y ait une bonne mise en commun des ressources. Il s'agit là de deux éléments essentiels. Il faut savoir que le principe de subsidiarité ne fonctionnera que si les différents niveaux de compétences, je pense notamment aux niveaux régional et local, disposent de compétences suffisantes et de pouvoirs suffisants. Ces pouvoirs doivent les amener à être associés directement aux prises de décisions.

Je crois que le principe de gouvernance multi-niveaux et la subsidiarité sont imbriqués l'un dans l'autre, à cet égard. Ça me paraît être une évidence.

Et puis, il faut insister sur le fait que la subsidiarité ne peut en aucun cas être décrite de façon abstraite. Bien au contraire. Il faut que tout cela soit très concret, il faut que ce principe de subsidiarité soit interprété au niveau local. Ensuite il faut se poser la question de savoir quelles sont les mesures qu'il y a lieu de prendre, à quel niveau. Et cette question, bien entendu, est systématiquement une question d'espèce, un cas particulier. Le principe de subsidiarité, interprété, tel que je le fais moi-même, signifie que la subsidiarité est véritablement la colonne vertébrale de l'Union européenne. Je crois que Luc Van Den Brande a évoqué la nécessité de "voir la subsidiarité porter l'Europe", ou quelque chose dans ce genre. Ce que je veux dire, c'est que c'est un potentiel qui pourrait être développé, mais qui ne pourra l'être que si le principe de la gouvernance multi-niveaux n'est pas simplement encouragé dans les discours que l'on tient tel dimanche ou tel samedi, si on l'applique sur le terrain, tous les jours.

Nous sommes loin d'en être là.

C'est la raison pour laquelle, au sein du Comité des régions, nous ne sommes pas toujours d'accord sur les cas d'espèces. Lorsqu'il s'agit de l'application du principe de subsidiarité, nous ne sommes pas toujours sur la même longueur d'ondes.

Dans la Commission de la cohésion territoriale, lorsque l'on parle des politiques régionales, il arrive souvent que certains représentent des régions, qui ont énormément d'autonomie, comme les États fédéraux allemands, les *bundesländer*, ou d'autres qui ont des niveaux de responsabilités inférieurs. Et pourtant, ce sont les mêmes niveaux qui doivent utiliser les fonds européens et qui veulent avoir la possibilité de gérer ces fonds. Dans ces cas-là, les représentants des différentes régions sont un petit peu en porte-à-faux les uns par rapport aux autres. Ils ne sont pas d'accord. Certains souhaitent qu'il y ait davantage d'interventions au niveau européen, parce que cela permettrait d'éviter des écarts et trop d'ingérence au niveau national. Ils estiment qu'au niveau européen, on peut mieux lutter contre cette ingérence de l'État centralisateur. Et là encore, nous évoquons le principe de subsidiarité, mais pour parler de choses différentes. Je m'adresse particulièrement ici aux membres du Comité des régions.

Si, sur base du traité de Lisbonne, nous entendons examiner au cas par cas la question de savoir s'il y a lieu de renforcer le principe de subsidiarité, sachez que nous aurons du pain sur la planche. La tâche ne sera pas facile parce que nous aurons à expliquer la subsidiarité de façon très différente selon l'endroit où nous sommes. Il est vrai que la situation n'est pas satisfaisante. Dans l'état actuel des choses on ne peut pas s'en féliciter, nous en sommes tous d'accord.

Pour apporter une solution à cette situation qui n'est pas satisfaisante, il est indispensable qu'il y ait une réalisation au plan européen du principe de

gouvernance multi-niveaux. C'est un appel que je vous lance, et je conclus sur ce point.

Merci.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup, cher collègue, Michael Schneider. Je donne la parole à présent sans plus tarder à notre collègue, Madame Ana Terrón I Cusí, qui est Secrétaire pour l'Union européenne du gouvernement de la Généralité de Catalogne.

Madame Terrón, vous avez la parole.

Mme Ana TERRÓN i CUSÍ, Secrétaire pour l'Union européenne du gouvernement de la Généralité de Catalogne, Membre de la Commission des Affaires constitutionnelles, de la Gouvernance européenne et de l'Espace de Liberté, de sécurité et de justice du Comité des régions

Merci Monsieur le Président, Madame la Commissaire, Président Formigoni. Mesdames et Messieurs, je vais tout d'abord passer à l'Espagnol, qui n'est pas ma langue maternelle, laquelle est le catalan, mais qui fait absolument partie de "mes langues".

Merci d'avoir organisé cet événement, qui me semble très intéressant. Je crois que c'est l'une des choses pour lesquelles nous devons remercier la Présidence française et, bien sûr, le Comité des régions. Tout d'abord, permettez-moi d'excuser le Président Martini. Comme vous le savez, la vie d'un Président de région est difficile, et il n'a pas pu être présent comme il l'aurait souhaité. J'aimerais commencer par le débat sur la subsidiarité – ou, comme nous l'avons vécu, sur la ratification du traité de Lisbonne – et engager la discussion sur la portée et la signification du principe de subsidiarité, sur sa dimension régionale et locale, qui a pris une ampleur très importante. Je ne considère pas la subsidiarité comme un affaiblissement de l'Union européenne, et je ne le vois pas non plus, comme on l'a souvent dit, comme une attribution implicite de compétences qui seraient données aux États membres contre l'Union européenne. Pour nous, il s'agit d'un concept de l'Union européenne, dans son ensemble, dans lequel le citoyen européen occupe une place essentielle, comme le disait Monsieur Formigoni. Nous le voyons comme une partie de l'architecture de cette construction européenne – permettant de respecter, mais aussi d'exercer la démocratie de proximité – comme principal mécanisme qui doit régir les relations entre les différents

niveaux institutionnels, mais également comme une façon de voir les politiques qui sont adressées aux citoyens. Pour nous, il s'agit d'un mouvement dans les deux sens, qui ne va pas seulement du haut vers le bas. À notre sens, il y a un principe de coresponsabilité. Une application honnête de ce principe de subsidiarité reconnaît les domaines dans lesquels l'action doit venir d'instances européennes, et je crois que nous devons clairement le dire. Nous le disons et le revendiquons, mais demandons également une interprétation claire du principe de subsidiarité, ainsi qu'une gouvernance à multi-niveaux. Il y a eu, ici et là, des réticences au niveau régional, s'agissant de l'application des politiques européennes, et je pense que nous devons prendre ceci très au sérieux. Nous devons voir que ces réticences naissent souvent de la difficulté de s'identifier à des processus de décisions et surtout du problème posé par les gens, qui n'ont pas le sentiment d'appartenir à ce processus de prises de décisions.

Je vais vous donner un exemple qui illustre mes propos. Comme le disait l'orateur précédent, nous avons des régions très différentes, qui ont des pouvoirs administratifs décentralisés, mais nous avons également des régions, comme la mienne, qui possèdent un Parlement élu par ses citoyens et un gouvernement responsable devant ce Parlement. Une région, que l'on appelle ainsi en jargon européen, mais à laquelle on fait référence comme à une nation. Le Parlement catalan transpose une grande partie des législations qui viennent de l'Union européenne, et le gouvernement catalan régional, auquel j'appartiens, les applique. En situation de démocratie, comment voulez-vous que se sentent ces Parlements et gouvernements qui n'ont pas participé aux processus permettant de parvenir à ces décisions, lorsqu'on leur dit: "Vous devez appliquer ces décisions. Vous devez créer des législations, en suivant ce modèle. Vous devez, Parlement et gouvernement, appliquer ces politiques."?

Cela est vécu comme quelque chose d'imposé et ne peut être ressenti autrement. Il est évident que nous ne pouvons pas demander, à ce niveau de gouvernement, d'assumer une coresponsabilité à des prises de décisions auxquelles ils n'ont pas participé.

Les citoyens ressentent et regrettent cela. Je pense que si nous ne changeons pas cette situation, dans une région favorable à l'Europe, comme la Catalogne, nous allons être confrontés à des symptômes de rejets des décisions qui viennent de l'Union européenne, et ce, quelles que seront les campagnes d'information et de communication que nous nous efforcerons de faire. Car il ne s'agit pas d'un problème d'information, mais de participation et d'exercice de la démocratie.

La subsidiarité est un principe politique de base de la construction européenne. Son introduction dans le droit communautaire a été progressive et constante. Nous allons voir comme elle changera dans un avenir immédiat. C'est un principe fondamental de l'exercice des compétences. D'après Monsieur

Martini, les autorités locales et régionales vont renforcer leurs rôles d'ambassadeurs de la subsidiarité. L'extension locale et régionale ne doit pas être uniquement perçue comme une défense de compétences, mais comme un signe de participation et de coresponsabilité. Le principe de subsidiarité exige l'engagement des divers niveaux qui interviennent dans la gouvernance européenne. Compte tenu de la configuration institutionnelle de l'Union européenne, et du schéma de la gouvernance multi-niveaux, il faut garantir le bon fonctionnement des mécanismes de coopération aussi bien au niveau des institutions de l'UE que au niveau de l'État, auxquels participeront les régions, afin de pouvoir définir la position de l'État.

Il convient également, d'après moi, de défendre le fait que le mécanisme de la gouvernance multi-niveaux implique une participation qui va bien au-delà de l'attribution des compétences entre les institutions européennes, celles de l'État, et celles des régions. En Catalogne nous n'avons pas de compétences sur la politique étrangère, mais nous avons eu des exemples très clairs de coopération positive en matière de politique étrangère.

Par exemple, dans ma région – où pour des raisons évidentes et historiques, la politique euro-méditerranéenne a été vécue comme très forte et très prenante avec l'État espagnol. Comme région nous avons travaillé sur le processus de Barcelone. Cette proposition reposait sur le soutien des citoyens qui se sentaient appartenir à ce processus. Pourtant nous n'avons pas de compétences pour ce faire, mais nous l'avons fait et en plus en coopération avec l'État., et je crois qu'il est bon de le souligner.

J'espère que le traité de Lisbonne entrera en vigueur, car il reprend cette culture de la subsidiarité et je crois qu'il serait souhaitable qu'il soit appliqué très rapidement. Je crois également qu'il est porteur d'un élément intéressant en ce qu'il implique les Parlements régionaux et parle de leurs rôles.

J'espère que cela nous permettra d'aller au-delà de la situation que j'essaie de décrire, selon laquelle les Parlements régionaux ont le sentiment de ne pas compter, et ce, afin qu'ils se sentent appartenir au processus. Ensuite, il y a le principe du respect des décisions locales et régionales. Je crois que c'est très important, car les formulations sont très importantes en démocratie, comme la première référence du texte du traité sur les Parlements. Pour beaucoup de raisons, je crois que nous devons espérer une entrée en vigueur rapide du traité de Lisbonne. Comme je le disais auparavant, les régions, notamment celles qui ont des pouvoirs législatifs, ne doivent pas renoncer à faire entendre leurs voix, ni à définir leurs rôles spécifiques dans nos États, comme leurs rôles au sein des institutions européennes.

La Catalogne a toujours misé sur un système qui serait un réseau d'acteurs étatiques, locaux et régionaux, avec une architecture verticale, mais également horizontale. Nous sommes membres des Régions aux pouvoirs législatifs

(REGLEG), et au même temps nous favorisons la coopération euro-régionale. Cela nous permet de travailler avec des régions voisines, ce qui est très important au plan européen. Nous allons bientôt inaugurer un hôpital sur une zone frontalière, qui sera régi par la France et par la Catalogne et destiné aux citoyens de la zone des Pyrénées afin d'éviter des déplacements non nécessaires des deux cotés de la frontière. Comme région nous avons les compétences sur la santé et à cette fin nous nous sommes donc dotés d'instruments législatifs qui nous permettent d'avoir des compétences dans les domaines européens. Nous avons un statut d'autonomie. Cela va dans le sens d'une organisation bilatérale, dans notre relation avec l'État.

En 2004, nous avons abordé la question de la participation des régions espagnoles au Conseil des Ministres avec la participation des Ministres régionaux. Ceci a une grande valeur symbolique, car ces fonctionnaires qui vont appliquer la législation participent au groupe de travail ministériel, et le Ministre régional qui invoque que l'Europe lui impose de faire les choses, se retrouve en lieu et place, avec l'État, où se prennent les décisions. Mais ceci dit, nous ne renoncerons pas à faire entendre notre voix directement auprès des institutions européennes. Nous souhaitons œuvrer en faveur d'un système multi-niveaux d'une bonne gouvernance européenne, et promouvoir la culture de la subsidiarité. Comme je le disais au début, et je conclurai sur ce point, nous la concevons comme un principe de l'architecture de la construction européenne, et comme un mécanisme opérationnel et bidirectionnel, ne l'oublions pas.

Cela veut dire que nous avons tous une responsabilité et que nous devons tous agir à nos niveaux de gouvernements. Cela implique que tous nous devons défendre le niveau de décisions des autres et assumer toutes les décisions, comme si elles étaient prises par nous-mêmes.

Je vous remercie de votre attention.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup, Madame Terrón. Vous avez évoqué un certain nombre d'éléments très précis. Vous avez donné des orientations également très claires. Je souhaitais simplement ajouter, comme l'a fait notre collègue Schneider au nom de la Commission de la cohésion territoriale, que les éléments que nous évoquons sont essentiels.

ÉCHANGES DE VUES

M. Luc VAN DEN BRANDE

Je souhaiterais maintenant donner la parole aux représentants des Groupes politiques du Comité des régions. À commencer par Madame Du Grandrut, du Groupe PPE.

Mme Claude DU GRANDRUT, Groupe PPE

Merci, Monsieur le Président, de me donner la parole.

Je suis heureuse de pouvoir la prendre ici au nom du PPE, au sujet du principe de subsidiarité qui a toujours été pour le Parti Populaire Européen une base de sa conception de l'Europe.

L'Union Européenne a montré, dans la crise financière et dans le conflit avec la Géorgie, sa capacité d'action, au nom des États membres. Il s'agissait, en effet, de répondre à des défis que les États ne pouvaient gérer seuls. C'est là une application du principe de subsidiarité et c'est ce qui me donne la possibilité de vous parler du principe de subsidiarité dans son ensemble; c'est-à-dire de celui qui reconnaît que le niveau de compétences sera mieux traité à un niveau supérieur, mais également qui accepte que la compétence des niveaux inférieurs doive être reconnue. La création du Comité des régions à laquelle, Monsieur le Président, nous avons participé, a été une reconnaissance par le Traité de Maastricht. Cela a été une occasion de démontrer la nécessité d'appliquer le principe de subsidiarité en rapprochant les élus de proximité de l'action de l'Union. Le Comité des régions s'est donc révélé un outil indispensable à la mise en œuvre et à la conception de ce principe de subsidiarité, comme l'on dit mes collègues, pour créer l'ancrage démocratique du niveau local dans l'Union.

L'originalité de la construction de l'Union européenne et son efficacité sont fondées sur le respect des compétences de chaque niveau de responsabilités. À 27, l'Union européenne est à la fois plus forte et plus diverse. C'est d'ailleurs pour cela qu'il faut respecter sa diversité et respecter l'implication des collectivités territoriales dans le processus de décisions de l'Union. J'en ai vu un exemple, Madame la Commissaire, avec la décision que vous avez prise sur la communication, en affirmant que les collectivités locales devaient être parfaitement impliquées dans la communication de l'Union. Mais il faut aussi aller plus loin et assurer que les collectivités territoriales seront associées à la préparation de la législation européenne. Pourquoi? Parce qu'elles sont plus

proches des citoyens, que les citoyens auront davantage le sentiment de participer à l'Europe et de s'approprier la construction de cette Europe.

Je reviens au traité de Lisbonne. Il a montré la voie. Et c'est cette voie qui est importante à suivre parce que, comme l'on dit plusieurs de nos collègues, la définition des compétences permet de clarifier qui fait quoi, qui peut faire quoi, et qui doit laisser à d'autres le pouvoir de participer. La Commission de la cohésion territoriale et notre Président de la commission COTER ont bien montré que l'on ouvrait aux régions la possibilité de travailler ensemble, au-delà des frontières qui sont, comme vous le savez et comme l'a dit un historien, "les cicatrices de l'histoire". Il faut que ces cicatrices disparaissent et nous avons la possibilité de les faire disparaître. L'autonomie territoriale a aussi été reconnue aux régions et aux collectivités territoriales. Puis il y eu les modalités d'application du principe de subsidiarité. Je voudrais dire ici combien il est important que les Parlements nationaux soient représentés. Car si l'Union européenne doit véritablement appliquer le principe de subsidiarité, ce principe auquel le PPE est tellement attaché pour y croire très fermement, il est indispensable de trouver les liens, mais aussi les structures à monter avec les Parlements nationaux.

Merci Monsieur le Président.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup, chère collègue, pour votre contribution et pour les approches données au nom du PPE. Maintenant, je voudrais donner la parole à notre collègue Karl-Heinz Klär, qui parlera au nom du Groupe Socialiste. Monsieur le Secrétaire d'État Klär.

M. Karl-Heinz KLÄR, Groupe socialiste

Monsieur Le Président, merci bien.

Mon ami Michel Delebarre m'a demandé de parler français et je vais essayer. Vous savez, je suis allemand... Je remercie Madame la Commissaire et le Sénat français de nous avoir invités à Paris, et je crois qu'il est bon de parler français à Paris. Que savons-nous? Nous savons que la *Multi Level Governance* est notre cadre préféré, et nous savons que la subsidiarité est également notre règle préférée. Dire et redire de nouveau ce que nous savons n'a pas grand sens. Discuter de subsidiarité abstraitement n'a également aucun sens. Cela fait partie d'un passé, que nous connaissons. Pour avancer concernant la subsidiarité il est nécessaire de s'appuyer sur des exemples

concrets. Je remercie beaucoup Roberto Formigoni de nous avoir invités à Milan, mais je vous le demande, prévoyez un agenda, un ordre du jour comportant des thèmes concrets pour aborder la *Multi Level Governance* et la subsidiarité. Je connais des Ministres Présidents allemands qui, à Bruxelles, parlent toujours de subsidiarité. Mais lorsqu'ils sont chez eux, ou qu'ils sont face aux autorités locales, ces dernières leur disent: "Écoutez, Messieurs les Ministres Présidents, vous êtes sourds! Vous ne comprenez plus rien à la subsidiarité en ce qui concerne les intérêts locaux!". Cela signifie que la subsidiarité et la *Multi Level Governance* sont deux concepts, deux notions conflictuelles. Il faut donc parler en termes concrets des conflits que peut générer la subsidiarité. Cela, c'est l'avenir. Cela, c'est le futur.

Merci de m'avoir écouté.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup. Il est évident que chacun a le souci de se focaliser sur le "concret". Mais, à cette phase et dans le contexte du traité de Lisbonne, il est essentiel de pouvoir s'orienter vers une collaboration entre les Parlements nationaux, les régions et les localités en place. Il faut bien mesurer, Monsieur Klär, que jusqu'à présent et trop longtemps, il y eu cette guerre inutile, totalement dépassée, entre les Parlements nationaux et les Parlements régionaux et locaux. Il est donc évident que l'enjeu et le *focus* de cette réunion sont de mettre l'accent sur le fait que les divers échelons – national, régional et fédéral – peuvent bénéficier de cette collaboration.

Je vais maintenant passer la parole à Madame Flo Clucas, Présidente du Groupe ALDE, Parti libéral, au Comité des régions.

Madame Clucas, vous avez la parole.

Mme Flo CLUCAS, Présidente du Groupe ALDE

Merci, Monsieur le Président.

C'est un plaisir d'être ici à Paris, dans ce lieu magnifique.

J'ai été très impressionnée par quelque chose que vous avez dit, Madame la Commissaire, à savoir que la subsidiarité doit aller au-delà des aspects juridiques et techniques. Je suis tout à fait d'accord avec vous et c'est dans ce sens que va mon intervention.

Pendant plus de 2 000 ans, l'Europe a essayé de combler le fossé entre les gouvernants et les gouvernés, entre les individus et les politiques. Ces cinquante dernières années, ce processus s'est fait de manière plus difficile, mais j'y reviendrai. En créant une communauté européenne des nations interdépendantes, les Pères fondateurs ont essayé de s'assurer qu'il n'y ait plus jamais de conflits en Europe et, ce faisant, tout a commencé à graviter autour de Bruxelles et de Luxembourg. Tant que l'Union européenne était petite, ça allait. Mais avec 27 États membres, il est peut-être temps de repenser ce centre de l'Europe.

Parler des Pères fondateurs et le centre de l'Europe? Vous me direz que c'est du passé, qu'il faut avancer et aborder des sujets aussi importants que l'aide de l'État ou la politique agricole commune. Mais c'est dangereux, car l'on risque de se laisser bloquer par la bureaucratie européenne. Et si c'est vraiment là notre façon de voir les choses, l'héritage sera bien maigre pour nos héritiers. Il faut donc absolument que la subsidiarité aille bien plus loin.

La diaspora européenne, en particulier celle du XIX^e siècle, partie aux USA pour réaliser son rêve. Cela doit nous rappeler de l'attrait puissant de ce qui était le rêve américain. Regardons notre place dans le monde actuel et tous ceux qui veulent nous rejoindre. Ils n'aspirent pas à une Europe bureaucratique mais à une Europe porteur d'espoir. Ils cherchent la liberté, la démocratie et l'indépendance, dans des États souverains qui se sont librement unis les uns aux autres.

Et pourtant nous continuons à créer des barrières – qui gênent nos propres progrès; pour exemple, le jargon européen qui est parfaitement inintelligible pour le profane – toutes ces barrières qu'il faudrait faire sauter. Les media, bien entendu, sont les premiers à accuser l'Europe de plaies qui ne relèvent pas de l'Union européenne.

Pour certains, ce qui compte, c'est la politique nationale. Pour d'autres, une petite minorité, ce qui compte c'est la politique européenne. Mais pour l'immense majorité de nos citoyens, c'est la politique, aux niveaux régional et local, qui compte et qui a un véritable impact.

Si l'Union européenne veut survivre et croître, si elle veut avoir un sens pour tous les citoyens qui pour l'instant ne s'y intéressent pas, il va falloir qu'elle change, qu'elle se rapproche du citoyen et qu'elle instaure un dialogue avec ses citoyens. Il faut absolument en arriver là, même si ce n'est pas facile.

Pour l'immense majorité dont je parlais, ce sont les gens et les communautés locales qui sont le cœur de l'Europe. Et c'est là que le Comité des régions a un rôle à jouer. Les représentants de cette gouvernance locale nous donnent la possibilité d'avoir un véritable dialogue avec les citoyens, ce qui est difficile voire impossible pour les autres institutions.

De plus, nous devons faire appliquer une bonne partie des législations européennes. Et c'est là que le Comité des régions peut servir de pont entre l'Europe et les citoyens. Mais cela suffit-il? Est-ce le début et la fin du rôle du Comité des régions? Je ne crois pas.

Au 19^{ième} siècle, certains avaient un rêve. Ce rêve était d'aller aux États-Unis, un pays dont ils ne connaissaient rien et dont ils n'ont entendu parler que de bouche à oreille. Pour réaliser ce rêve, des Européens ont parcouru des centaines de kilomètres – en grande partie jusque dans ma ville, Liverpool – pour prendre un bateau et voyager dans des pires conditions pour atteindre les cotes américaines.

Certains diront, elle parle des "États-Unis d'Europe"! Mais on en est bien loin.

Il y a tout de même des leçons à tirer du passé. Pour le peuple, il faudrait que l'Union européenne soit un lieu où chacun puisse s'exprimer et travailler sans qu'il soit entravé par les différents niveaux de gouvernements. En évoquant nos aspirations d'autrefois, il faut que l'Europe redevienne un espoir, loin du despotisme, et serve de passerelle entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest. Nos communautés, d'où quelles soient, peuvent devenir les chaînons de cette nouvelle réalité, de ce nouvel espoir, à condition qu'on leur en donne la possibilité. C'est la raison pour laquelle le Comité des régions est fondamental pour l'avenir de l'Europe. C'est une forme de subsidiarité qui est absolument vitale. Nous sommes la voix d'une bonne part de la société européenne qui est très fortement attachée aux politiques régionales. Il faut que cette voix se fasse entendre, et c'est à nous de la faire entendre.

Je crois, Monsieur Président, que nous, Comité des régions, devons absolument jouer un rôle de pilote. Il ne va pas falloir s'arrêter à cette conférence et aux aspects juridiques ou techniques. Il va falloir faire beaucoup plus.

Le traité de Lisbonne n'a toujours pas été ratifié, mais la subsidiarité doit être respectée. Pour ce faire, il faut que le Comité des régions ne soit pas simplement un Comité consultatif. Il doit être doté d'un véritable pouvoir, pour compléter l'œuvre du Parlement européen. Je sais que ce n'est pas pour demain. S'il y a une leçon à tirer de cette conférence, c'est qu'il faudrait passer un accord avec la Commission européenne de manière à ce qu'elle soutienne le Comité des régions et en renforce le rôle au sein des institutions en particulier chaque fois qu'il s'agit de Subsidiarité.

Nous aurions pu nous trouver à Strasbourg la semaine dernière, par exemple. Cela aurait été une bonne chose. Il faudrait que l'on nous entende sur la scène européenne, puisque nous sommes la voix de millions d'européens.

Merci.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup chère collègue. Et enfin pour la dernière intervention de cette session, Monsieur Paul O'Donoghue qui dirige l'Europe des nations, l'UEN.

M. Paul O'DONOGHUE, UEN

Merci Monsieur le Président.

Madame Le Commissaire, Citoyens, Députés, Chers collègues. Tout d'abord, permettez-moi d'adresser mes sincères remerciements au Sénat français pour avoir coorganisé cette manifestation éminemment importante, et, au nom de l'Europe des Nations, permettez-moi de vous remercier de nous avoir invités à y participer.

Si nous devons adresser aux gens de nos régions le message de la gouvernance multi-niveaux, admettez-le, nous aurions beaucoup de mal, parce que c'est un sujet qui risquerait de donner l'impression qu'il y a encore plus de "couches de niveaux", encore plus de "couches de prises de décisions", de bureaucratie et de paperasseries. Il est difficile de faire passer ce message, que nous ne devons en aucun cas laisser interpréter de cette manière. La gouvernance multi-niveaux signifie, selon moi, qu'il est essentiel que les décisions soient prises au plus près des citoyens. Il faut que nous montrions à quel point le principe de subsidiarité s'applique au niveau local. La discussion qui porte sur la gouvernance multi-niveaux doit inclure, en tant que principe directeur, le partage des compétences et non pas les doublons, ou les multiplications à l'envie des compétences. Il faut mettre en place les mécanismes qui permettront d'assumer une nouvelle forme de partage et veiller à ce que ce partage des compétences fonctionne.

Dans les États membres plus petits, il faut reconnaître que nous n'avons pas cette expérience du partage des compétences, telle que la connaissent la France, par exemple, ou l'Allemagne. Les nouvelles structures reflètent cette nécessité en raison de l'augmentation des populations. Ceci ne veut pas dire pour autant que dans les petits États membres nous n'ayons pas à mettre en place différents niveaux de compétences partagées. En Irlande, d'où je viens, nous avons créé des Collectivités régionales qui, selon moi, apportent une valeur ajoutée à la coordination de la planification des activités au niveau régional. Même chose pour des Assemblées régionales qui permettent de coordonner notre approche et nos politiques à mener en matière de développement des régions, et ce pour le bénéfice des uns et des autres. Mais il faut aller au-delà de la pure planification. Il faut que ces collectivités

régionales ou territoriales aient la possibilité de participer à la mise en œuvre des objectifs. Ce n'est pas une menace, mais une chance à saisir pour les collectivités locales et régionales, qui pourront appliquer sur le terrain la gouvernance multi-niveaux, et non pas la conceptualiser.

Lorsque l'on parle de gouvernance multi-niveaux, il faut en tenir compte également dans la prise de décisions, au niveau européen. Même si nous nous basons sur les traités en l'état actuel, il faut qu'il y ait un renforcement du rôle des régions dans la prise de décisions et des processus en la matière. Je reconnais que des progrès considérables ont été réalisés au cours de ces années. Ceci étant dit, nous pourrions en faire encore bien davantage afin de veiller à ce que les autorités locales et les Collectivités régionales puissent participer de façon plus active à la prise de décisions législatives européennes.

Et enfin, permettez-moi de conclure. On peut dire que si nous ne parvenons pas à insister sur l'importance de cette gouvernance multi-niveaux, lorsque nous nous adressons aux citoyennes et aux citoyens, nous risquons de les voir considérer qu'il s'agit là simplement d'intendance et de "cuisine interne européenne". Il est indispensable que nous illustrions notre propos par des exemples concrets, comme l'est le changement climatique, ainsi que l'a dit le Commissaire à juste titre. Nous devons veiller à ce que les meilleures pratiques soient présentées. Mais il faut encore aller plus loin et partager des pratiques qui ne sont connues par tous. C'est le seul moyen que nous aurons de faire comprendre la gouvernance multi-niveaux.

Merci.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Merci beaucoup, Paul.

Voilà pour ce qui est de la première session. Et maintenant, je souhaiterais qu'il y ait un changement qui ne soit pas de décor, mais que d'autres collègues viennent ici, à la rescousse.

Je voudrais d'abord inviter notre collègue Jean-Louis Destans, qui est le Président du Conseil général de l'Eure. Mais, Mesdames et Messieurs, je veux le remercier pour son apport et la préparation qu'il a opérée avec nous et avec le Sénat français, pour arriver à ces Assises en tant que Président de la délégation française au Comité des régions. Je voudrais aussi que nous rejoignent ici Franz Schausberger, le Sénateur Jean-Claude Frécon –Sénateur de la Loire, Vice-président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe– et, *last but not least*, Monsieur Delebarre. Je sais qu'il

adore que je lui parle en anglais, c'est la raison pour laquelle je l'inviterai, en anglais, à venir nous rejoindre ici, au podium.

Je cède la présidence à mon ami Michel Delebarre.

M. Michel DELEBARRE

Mesdames, messieurs, chers Collègues, vous avez tous noté qu'il y avait à 13 heures un moment très important, à savoir le déjeuner offert par le Sénat. Nous avons devant nous dix-huit minutes pour trois interventions, un échange de vues et des conclusions. Dix-huit minutes. Nous allons tenir les délais parce que qui met les pieds dans cette Institution, sans pouvoir tranquillement déjeuner à l'invitation du Sénat, aurait un mauvais comportement.

Nous avons trois interventions, dont celle de Monsieur Jean-Louis Destans, le Président de la délégation française et Président du Conseil Général de l'Eure, qui va montrer l'exemple. Vous allez voir comment, en quelques minutes, il va régler le problème de son intervention.

Jean-Louis, tu as la parole.

DEUXIÈME PARTIE :

IMPLICATION DES AUTORITÉS RÉGIONALES ET LOCALES DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE : COMMENT S'ORGANISE LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POUVOIRS AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES ?

M. Jean-Louis DESTANS, Président de la délégation française du Comité des régions, Président du Conseil général de l'Eure

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Président du Comité des régions,

Madame la Commissaire européenne,

Mesdames et Messieurs les élus,

La gouvernance multi-niveaux est un concept qui peut sembler pour le moins obscur à nos concitoyens. Derrière ce vocable se cache pourtant une méthode de travail, la seule, qui nous permettra, j'en suis convaincu, de répondre à nos concitoyens qui aspirent à une Europe plus protectrice et surtout plus proche d'eux. Elle implique une véritable révolution dans nos pratiques respectives pour que nous agissions en tant que partenaires, en vue d'apporter des solutions adaptées aux problématiques de plus en plus complexes posées à l'action publique.

Il ne s'agit pas, et j'insiste, d'une nouvelle 'lubie' de collectivités locales en mal de pouvoir ou de reconnaissance. C'est un gage d'efficacité pour les politiques européennes et la garantie d'une adhésion plus forte envers l'action de l'Union.

Cette révolution culturelle, les institutions européennes l'ont largement entamée par l'introduction du principe de subsidiarité et le renforcement du rôle du Comité des régions qui est devenu, au fil des Traités successifs, un acteur reconnu du processus décisionnel européen. En France, alors que d'autres l'ont engagée, il nous reste encore à la mener.

Chaque Etat possède sa propre histoire politique et administrative; une histoire qui a façonné son organisation actuelle, la rendant plus moins propice à la déclinaison du principe de subsidiarité. Peut-être faut-il y voir, en France, l'une des dernières traces de notre longue tradition jacobine que nous ne cessons pourtant de dépasser au travers des lois successives de décentralisation. Les membres de cette assemblée qui nous accueille, et qui représente les collectivités locales au niveau national, ne me démentiront pas

sur ce sujet et je suis convaincu que nous avons encore beaucoup à apprendre de nos partenaires européens en la matière.

La préparation de la Présidence française de l'Union européenne a été l'occasion de mettre ce sujet sur la table et d'amorcer de nouvelles pratiques. La création de la conférence nationale des exécutifs (CNE), qui a vocation à devenir le lieu de concertation privilégié entre le gouvernement et les collectivités locales, de même que le principe d'une collaboration plus étroite avec le Secrétariat Général aux Affaires Européennes vont dans le bon sens. Mais vous le voyez, nous n'en sommes qu'aux balbutiements, sans compter qu'il nous reste encore tout un travail en commun à développer avec les commissions chargées des Affaires Européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. A ce sujet, je ne doute pas que la conviction commune qui anime les représentants des collectivités locales et les membres de ces commissions augure de relations de travail de qualité.

De mon point de vue, la gouvernance multi-niveaux doit s'articuler autour de trois principes:

- le premier, c'est qu'il ne s'agit en aucun cas de compliquer ou d'enrayer le processus décisionnel national et européen. La bonne ou mauvaise transposition de la législation européenne par le niveau national impacte le cadre dans lequel agissent les collectivités territoriales. Il est donc naturel d'assurer une bonne coordination à toutes les phases du processus législatif.
- Il convient donc, et c'est le deuxième principe, d'adopter des procédures souples, fondées sur une approche pragmatique. La gouvernance multi-niveaux, c'est une pratique du pouvoir, ce n'est pas qu'un dispositif institutionnel ou juridique.
- Le troisième, c'est que la prise en compte des collectivités locales doit être organisée le plus en amont possible. Le principe de subsidiarité ne concerne pas seulement la mise en œuvre des décisions européennes, mais également leur élaboration, ce qui implique un partage des responsabilités dans le cadre du contrôle de subsidiarité, et dans certains cas et j'insiste, un transfert des lieux de gestion des politiques européennes.

C'est dans cet esprit que j'ai eu l'honneur de présenter, au nom de la délégation française du Comité des régions, et en concertation avec les associations nationales de collectivités locales, toute une série de propositions visant à élargir et renforcer le dialogue institutionnel français sur les sujets européens, ce matin même.

Je tiens à souligner la qualité des échanges qui ont suivi avec Monsieur Jouyet, Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, le Président du Comité des régions, et les représentants des commissions chargées des Affaires

européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils ont confirmé, comme nous le présentions, l'intérêt à faire partager le plus largement possible la double expertise, à la fois européenne et locale, des membres français du Comité des régions.

En France, je l'ai dit, notre tâche est grande. Mais nous avons les capacités et la volonté de l'accomplir rapidement pour que la culture multi-niveaux pénètre nos pratiques respectives.

La consultation régulière de représentants du Comité des régions par l'Assemblée nationale et le Sénat, tout comme la rédaction d'un rapport annuel commun relatif à l'impact de la législation européenne sur la gestion locale, pour ne citer que ces deux propositions parmi les 6 que nous avons formulées, sont de nature à créer un réseau interactif de veille et d'évaluation des politiques européennes; un réseau efficace car élargi et précoce. Et je ne doute pas que nous pourrions encore enrichir notre réflexion en puisant dans les expériences de nos voisins européens à qui je vais laisser la parole.

Mais avant de conclure, permettez-moi d'insister sur un point particulièrement central et lever tout équivoque quant aux implications de la gouvernance multi-niveaux. Celle-ci ne se résume pas, et nous sommes nombreux à le craindre, à la réunion du plus grand nombre d'acteurs autour d'une même table pour disserter sur les politiques européennes. Si concertation il y a, elle doit être sincère et fondée sur la confiance réciproque des participants. Elle doit également s'inscrire dans le cadre du système d'alerte précoce qui renforce le pouvoir de contrôle de l'application du principe de subsidiarité des Parlements nationaux.

J'irai plus loin.

La concertation n'est qu'un volet de la gouvernance multi-niveaux. Je le rappelle, le principe de subsidiarité sous-tend une nouvelle répartition des lieux de gestion de certaines politiques européennes. Il ne s'agit pas, bien entendu, de 'régionaliser' ou 'départementaliser' toutes les politiques européennes. Mais je pense à la politique de cohésion et à la gestion des fonds structurels en France. L'évaluation du FSE sur la programmation 2000-2006, réalisée par un organisme indépendant et commandée par la Commission européenne, comprend, entre autres préconisations, une gestion au plus proche des citoyens. Qui, mieux que les départements qui ont la compétence sociale en France, peuvent gérer ce fonds au plus près des citoyens? Alors que la décentralisation a amené à confier aux Conseils généraux la gestion du RMI dans sa globalité, il serait légitime et cohérent qu'il en soit de même avec le FSE. La capacité de gestion des départements, leur proximité et l'organisation de leurs services sont autant d'atouts sur lesquels la politique de cohésion pourrait s'appuyer dans une logique de territoire.

Je ne voudrais pas qu'aujourd'hui, sous couvert d'arguments techniques, l'Etat cherche non seulement à conserver ses prérogatives en la matière, mais qu'il soit également tenté de supprimer l'enveloppe globale FSE attribuée aux Départements. Le principe de subsidiarité est bien trop précieux à nos yeux et à ceux de nos concitoyens.

Chers amis, ce débat sur la subsidiarité et la gouvernance multi-niveaux que nous avons initié en 2004 et que nous poursuivons ici-même, il nous appartient de l'alimenter pour qu'il soit partagé par le plus grand nombre, et qu'il en ressorte des pratiques de nature à renforcer la légitimité des politiques européennes aux yeux de nos populations.

Notre responsabilité est grande, mais nous sommes déterminés, que ce soit au Comité des régions ou dans nos collectivités territoriales européennes respectives, à l'assumer pleinement.

Je vous remercie.

M. Michel DELEBARRE

Merci à Jean-louis Destans. Je donne volontiers la parole à notre collègue Franz Schausberger, Vice-président du groupe interrégional à pouvoirs législatifs du Comité des régions.

M. Franz SCHAUSBERGER, Vice-président du groupe interrégional "régions à pouvoirs législatifs" du Comité des régions (représentant du président de REG LEG, M. Kris PEETERS)

Merci beaucoup, Monsieur le Président. Sachez que je prends très au sérieux cette invitation à être bref.

Mesdames et Messieurs, très brièvement, encore une fois, nous en sommes à nos troisièmes Assises de la subsidiarité du Comité des régions. Lord Tope et moi-même, en tant que Président de la commission CONST, avons pu contribuer de façon active à tout cela, et nous avons essayé de veiller à ce que les choses aillent de l'avant. Mais, il faut que nous poursuivions, même si nous n'en avons pas encore obtenu les progrès que nous souhaitions. C'est indispensable. Sous la Présidence autrichienne en 2006, il y avait déjà eu une conférence de la subsidiarité, dont le sujet était "l'Europe, ça commence chez soi", et je crois que nous nous étions vraiment concentrés sur le niveau de compétences et sur le contexte important dans lequel tout cela s'inscrivait. Mais pour un Autrichien, c'était facile: nous sommes un État fédéral, et pour

nous cela semble évident, qu'il s'agisse de la subsidiarité, d'une conférence ou d'Assises de la subsidiarité.

En revanche, le fait d'organiser cela en France est quelque chose qui me donne beaucoup d'espoir, même si dans d'autres domaines, Mesdames et Messieurs, la pratique nécessite peut-être quelques ajustements. J'en dirai quelques mots. Par exemple, s'agissant de la poursuite de l'accord sur la charte de la démocratie régionale: c'est assez regrettable, mais dans la pratique on voit que l'on est bien loin de la réalisation des objectifs que nous nous sommes fixés dans ce domaine. M. van Cauwenberghe est ici également et je crois qu'il pourra confirmer ce que je viens de dire. Il a lui-même lutté bec et ongles pour faire avancer ce dossier-là.

Je soulèverai trois points et me limiterai au peu de temps dont je dispose.

Prenons le droit de recours contre les infractions au principe de subsidiarité. C'est une question tout à fait concrète. Ce droit de recours – cette possibilité de saisir les autorités lorsqu'il y a infraction – est essentiel. En effet, il faut que nous comprenions bien qu'au sein même du Comité des régions – et d'ailleurs cela avait déjà souligné par d'autres avant moi – nous avons des représentants de différents intérêts régionaux, de différents intérêts locaux, ce qui veut dire que le Comité des régions doit veiller à ce que les Groupes, représentés en son sein, aient accès à ces recours au plan européen et à la Cour de Justice des Communautés européennes.

Il faut savoir que les différentes collectivités territoriales sont concernées à des degrés divers par les instruments européens et par les différentes dispositions. Par exemple, la circulation urbaine concernera davantage les villes que les zones rurales alors que les pouvoirs législatifs des régions – je représente une région à pouvoirs législatifs et je suis très heureux de représenter le Ministre Président Peeters de Flandres en tant que présidence Flamande de REG LEG – sont davantage concernés par les questions d'éducation que ne peut l'être le niveau communal. Sur ce sujet, j'avais une proposition tout à fait concrète, une proposition du REGLEG, qui souhaite que nous soyons beaucoup plus représentatifs en termes de décisions, ce qui permettrait, dès lors qu'il s'agirait de recours et de la nécessité de saisir la Cour européenne de Justice, de pouvoir le faire prenant en compte les intérêts spécifiques des composants différents du CdR, c'est-à-dire les régions à pouvoir législatif, les régions administratives et les municipalités. Je crois que ce serait un pas positif pour un quart des membres du Comité des régions, à partir du moment où ils représenteraient des groupes en capacité de l'être. Il y a un exemple qui existe au *Bundestag* en Allemagne, dont nous pourrions nous inspirer, mais je ne peux les évoquer rapidement.

Le deuxième point est le contrôle de subsidiarité. C'est une question tout à fait déterminante. Les États membres, et les régions qui les constituent, ainsi que

leurs niveaux locaux, doivent coopérer les uns avec les autres. Je tiens à attirer votre attention sur le fait que chez nous, en Autriche, nous avons trouvé une solution en matière de partage du travail. Les *länder*, ce sont les régions, sont associés à la prise de décisions, comme au contrôle de subsidiarité, ce qui permet d'intervenir en temps utile et de ne jamais être en retard sur une infraction.

Tous les ans, les *länder* examinent conjointement – lors de la présentation, par la Commission, du programme législatif et du programme de travail – les endroits où il serait éventuellement possible d'identifier des problèmes que nous pourrions être amenés à résoudre. Cela permet ensuite de poursuivre le travail. Les différents *länder* prennent ensuite à leur charge l'opportunité de procéder à ce contrôle, dans les domaines de compétences pour lesquels s'applique le principe de subsidiarité. Je tiens à signaler qu'il y a à l'entrée de la salle un modèle que vous pourrez consulter et que je vous invite à lire attentivement, car il s'agit de quelque chose de très intéressant (N.B.: la description du processus détaillé en Français est annexée à cette publication).

Et voici maintenant le dernier point, Monsieur le Président, qui porte sur la question du concept même de subsidiarité. Nous en avons déjà discuté à maintes reprises, mais je peux vous dire ceci: si nous-mêmes ne parvenons même pas à expliquer ce que nous entendons par subsidiarité – et la proposition de notre collègue Schneider était intéressante à cet égard – nous ne parviendrons pas à ce que les citoyennes et les citoyens s'approprient le Traité de Lisbonne, qui est fondé sur la subsidiarité. Il faut donc qu'on puisse l'expliquer, et je crois que la raison pour laquelle certains ont voté contre ce traité, relève précisément du fait que nous ne sommes pas parvenus à expliquer le principe de subsidiarité, de façon claire, populaire, pour ne pas dire populiste. J'attire votre attention sur ce fait, Mesdames et Messieurs, car c'est là une tâche qui doit être menée par nous tous. La subsidiarité n'est pas seulement un mot creux. Or, si vous examinez un site Internet, si vous "googlez" le mot subsidiarité, vous verrez que dans certaines langues, par exemple, ce mot apparaît souligné en rouge qui indique qu'il n'existe pas. C'est dire si on a encore du travail à faire et du pain sur la planche, dès lors qu'il va s'agit d'expliquer tout cela.

À l'entrée de la salle vous verrez des cartes postales de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) qui expliquent la subsidiarité: "Subsidiarity is a word", c'est un vrai mot. C'est un mot qui existe. Je vous invite à vous rallier à nous et à faire avancer, les uns et les autres, la cause de la subsidiarité.

Merci.

M. Michel DELEBARRE

Merci beaucoup à notre collègue Schausberger.

Jean-Claude Frécon, Sénateur de la Loire, Vice-président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, a la parole.

M. Jean-Claude FRÉCON, Sénateur de la Loire, Vice-président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Merci, Monsieur le Président.

Si je comprends bien, il faut déjà que je vous dise que j'élimine non seulement les trois quarts, mais les neuf dixièmes de mon discours. Nous allons donc essayer d'être bref et un petit peu caricatural, mais je voudrais vous dire à mon tour combien je suis heureux de vous recevoir ici, au Sénat dont je fais partie. Je vous parlerai bien sûr de l'exemple français, de ce qui se passe en France sur la subsidiarité. Mais je voudrais simplement dire aussi un petit mot, en tant que Vice-président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Depuis maintenant sept ou huit ans, ce Congrès entretient des liens très étroits avec votre Comité des régions, lequel était placé, avant sous la Présidence de Michel Delebarre Elle est maintenant sous celle de Luc Van Den Brande. Nous avons ensemble une particularité. Nous représentons chacun les collectivités locales, dans nos deux grandes structures, c'est-à-dire tous ceux qui, au quotidien, parce qu'ils sont très proches des citoyens, vivent les problèmes de tous les jours. Et c'est pour cette raison que nous avons beaucoup de travail à faire ensemble.

Concernant la France: comment se passe la subsidiarité dans ce pays qui a été celui du jacobinisme pendant très longtemps? Les choses ont largement évolué depuis vingt cinq ans. Il y a d'abord eu en France les lois de décentralisation – les lois de 1981, 1982, 1983 – qui ont bouleversé le paysage institutionnel français, en leur donnant davantage de pouvoirs, et si le mot de subsidiarité ne figurait pas dans ces lois, l'esprit y était déjà. Et c'est bien là le principal. En second lieu il y a eu en mars 2003 la révision constitutionnelle en France, qui a inscrit le mot subsidiarité dans la Constitution française pour lui donner encore plus de force, et affirmer que toutes les collectivités territoriales ont vocation à régler elles-mêmes, sur place, les problèmes qu'elles peuvent régler, sans avoir à les transmettre au niveau supérieur. Je tourne les pages très rapidement...

En troisième lieu, il y a un point sur lequel vous me permettrez de revenir plus particulièrement, parce qu'il me concerne à double titre – en tant que Sénateur et Vice-président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de

l'Europe – à savoir la ratification par la France, et j'allais dire "enfin!", de la Charte européenne de l'autonomie locale, Charte qu'elle avait signée en 1985, mais qu'elle n'a bien voulu ratifier que plus de vingt ans après. Et ce, alors que les principes de la subsidiarité qui étaient déjà en place en France auraient permis cette ratification bien plus tôt. Mais les circonstances politiques intérieures ne l'ont pas voulu ainsi.

En tout cas, nous avons maintenant inscrit les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale dans notre législation, et en particulier l'article 2 sur la subsidiarité. Je voudrais dire ensuite, parce qu'il faut que je passe vite et que j'élimine un certain nombre de phrases...

Maintenant, le cadre juridique français est celui dans lequel la subsidiarité est bien présente.

De plus, il faut souligner que nous avons un certain nombre d'organes en France, qui sont chargés de la vérification de l'application de ce principe à nos différents niveaux – communes, départements, régions, auxquels on peut ajouter encore quelques éléments, tels que l'intercommunalité – et qui résultent toutes du processus décisionnel communautaire: à ce niveau-là figure le Comité des régions, et en particulier leurs membres français qui ont beaucoup travaillé dessus, et que je salue ici, naturellement. Je voudrais citer d'autres organismes, en particulier le Comité des finances locales qui, en France, est un organe particulier, destiné à gérer au plus près les problèmes financiers, à vérifier que, si l'on donne des compétences aux collectivités territoriales, et il le faut, elles doivent avoir les moyens financiers et humains nécessaires pour remplir leurs fonctions. Le Comité des finances locales vérifie tous les textes français dans ce domaine, mais vérifie aussi les textes qui sont issus du droit communautaire. Je passerai sur la composition de ce Comité de finances locales, parce que je pourrais vous en parler une autre fois. La loi assigne aussi, à une Commission d'évaluation des normes, nouvellement créée, le soin de mettre en place l'adaptation des normes communautaires qui s'imposent à nous, mais qui doivent aussi laisser une marge de manœuvre à nos collectivités territoriales.

Le Sénat, que je représente ici – et dont, j'espère, vous avez apprécié l'hospitalité de ce matin comme vous apprécierez celle du repas, même s'il sera décalé de quelques minutes – est en France le représentant institutionnel des collectivités locales. Il est élu par des représentants des collectivités territoriales, et, à ce titre, est son représentant constitutionnel.

Triple rôle du Sénat: un rôle constitutionnel, un rôle législatif, et un rôle de contrôle de l'action du gouvernement. En matière constitutionnelle, c'est le Sénat qui a été à l'origine de la révision de 2003, qui a permis d'inscrire la subsidiarité dans la Constitution. En matière législative, c'est le Sénat qui prend souvent –pas exclusivement, bien sûr– des initiatives pour mettre en

pratique ce principe, et notamment en ce qui concerne la sécurité juridique des actes, la coopération décentralisée, les moyens financiers et la coopération transfrontalière, dont il a été question tout à l'heure avec vous Madame (*s'adressant alors à Madame Terrón I Cusi*) lorsque vous parliez de cet hôpital entre l'Espagne et la France.

Mais son troisième rôle est de contrôler l'action gouvernementale. Le Sénat met en place des missions d'information sur la décentralisation et propose des réformes. C'est son rôle législatif.

Voilà, Monsieur le Président, j'ai été le plus rapide possible, faisant en cela défaut à beaucoup de sujets que je voulais aborder, mais malheureusement, le calendrier commande.

M. Michel DELEBARRE

Très bien, Jean-Claude! Vous voyez, on a coutume de dire en France, quand quelque chose est lent et prend du temps, que "c'est un train de Sénateur". Jean-Claude nous a prouvé que ça pouvait être autre chose, "un train de Sénateur". Merci pour son intervention.

Est prévu un échange de vues...

M. Jean-Claude FRÉCON

Je dirais simplement, Président, que dans les trains il y a les omnibus et les TGV qui vont beaucoup plus vite...

M. Michel DELEBARRE

Absolument!

Est prévu un échange de vues. Il aura lieu pendant le déjeuner.

Je voudrais simplement faire une ou deux réflexions.

La première est que nous avons une "chance considérable": la crise internationale financière. Depuis quelques semaines, l'Union européenne travaille à son niveau, en regardant vers le haut et en prenant ses positions par rapport à la crise mondiale. Si elle fait cela dans d'autres domaines, il y aura

alors de la place pour la subsidiarité. L'Union européenne n'a pas pour tâche de s'occuper du détail de la mise en œuvre dans le concret, elle a pour tâche de conduire l'Europe vers de grands objectifs, vers de grandes finalités.

Deuxième chose: si la subsidiarité n'est pas populaire, je reprendrai ici l'illustration autrichienne, rassurez-vous, ce n'est pas la faute du peuple. Il n'y est pour rien! C'est de la responsabilité de toutes celles et de tous ceux qui ont à mettre en œuvre cette subsidiarité, de l'expliquer, et, comme l'a souhaité Karl-Heinz, de la rendre concrète, à Milan, en 2009.

Et, troisième chose – et c'est le seul point que j'extrait de mes conclusions – une phrase du sociologue Pierre Bourdieu sur la gouvernance: "La gouvernance est un de ces nombreux néologismes, qui, produit par des *think-tanks* et autres cercles technocratiques et véhiculé par les journalistes et les intellectuels branchés, contribue à la mondialisation du langage et des cerveaux".

Donnons la possibilité à l'Europe d'inventer une gouvernance qui soit synonyme de plus de démocratie, et à partir de là, de donner tort à Pierre Bourdieu.

Merci de votre attention. La séance est levée.

DEUXIÈME SESSION :

**LE CONTRÔLE POLITIQUE ET JURIDICTIONNEL DE LA
SUBSIDIARITÉ : UN ENJEU DÉMOCRATIQUE POUR LES
CITOYENS**

Présidence de M. Denis BADRÉ, Sénateur des Hauts-de-Seine, Vice-président de la Commission des Affaires européennes du Sénat français

Chers amis, nous allons commencer sans plus tarder, si vous le voulez bien.

Ceux qui n'ont pas encore trouvé de sièges vont en trouver incessamment. Ceux qui sont debout, sont invités à s'asseoir et ceux qui sont assis sont invités à accepter que je préside avec autant de fermeté que Monsieur Delebarre tout à l'heure. J'essaierai de le faire aussi avec autant de courtoisie et de gentillesse. Alors, vous pardonnerez la fermeté et nous vivrons ensemble dans la convivialité et la courtoisie, si vous le voulez bien. Mais comme nous avons un après-midi très chargé, je ne veux pas attendre plus pour commencer.

Je voulais d'abord, au moment de commencer, vous adresser des salutations. Je suis heureux de retrouver dans la salle un certain nombre d'amis. Le Président Van Den Brande aurait été là, je l'aurais salué, bien sûr, à ce titre d'abord, non pas comme votre Président, mais comme un ami, puisque j'ai le plaisir de le retrouver régulièrement à la COSAC ou à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Nous avons pris l'habitude de travailler ensemble et nous avons une vieille complicité maintenant. Je salue parmi vous les parlementaires nationaux, qui sont ici et que je rencontre plus souvent que les autres. Ceux que je connais un peu moins bien, les membres de votre Comité, je les salue bien sûr encore plus cordialement si c'est possible. Pourquoi ? Parce que je vous remercie. Je vous remercie et je trouve que vous faites un geste très fort en demandant à quelqu'un qui n'est pas l'un des vôtres, qui n'est pas un membre du Comité des régions, de présider votre séance. C'est peut-être le signe d'une attente de votre part, en direction des parlementaires nationaux. Je pense que nous devons, nous, parlementaires nationaux, répondre à cette attente parce que nous sentons les mêmes besoins.

En réalité, ce que je retiens de cette matinée et que nous savions les uns et les autres avant même cette matinée, c'est que nous sommes engagés les uns et les autres dans la construction d'une Europe qui doit être l'Europe des européens. Et chacun – que nous soyons élus locaux, régionaux ou nationaux– devons y prendre notre place et notre responsabilité, si nous voulons que l'Europe

fonctionne. Je crois que le sens des messages, envoyés par les referendums négatifs que nous avons vus dans notre Union, depuis maintenant quelques années, est que nous devons écouter les citoyens, qu'il faut leur donner la parole. Qui d'autre, mieux que vous ou que les parlementaires nationaux peut s'engager à porter cette responsabilité? Donc, c'est dans cet esprit que je vais essayer d'animer notre après-midi.

Après que ce matin nous ayons travaillé sur les enjeux de bonne gouvernance, nous allons cet après-midi, travailler sur les enjeux de bonne démocratie. Nous allons donc mettre enfin "l'européen" au cœur de notre débat. Après vous avoir remerciés de m'accueillir parmi vous au point de me confier la Présidence de vos travaux, je voulais vous dire que j'étais heureux d'assumer cette responsabilité au titre de la Présidence française de l'Union européenne. C'est très normalement, donc, que le Sénat vous accueille ici à ce titre, comme nous allons accueillir dans dix jours la COSAC, ici, dans ce même Sénat français et dans le même esprit, et que nous travaillerons largement sur les mêmes sujets. Nous sommes donc bien en phase sur toutes ces questions. Si je puis dire, "Comité des régions, COSAC, même combat!" Le combat de l'Europe pour les européens.

Venons-en à la subsidiarité, dans l'acception des européens. Je vais vous proposer une petite introduction. Ensuite, plusieurs personnalités viendront à cette table ronde donner leurs points de vue.

Nous essaierons de mener tout cela assez rondement d'abord parce qu'il faut que les choses soient menées ainsi, si l'on veut qu'elles soient reçues. Et aussi parce que, on le disait ce matin, le "train de Sénateur" peut être un TGV.

Je rappellerai simplement, en introduction, cela a été dit ce matin, que c'est le traité de Maastricht, qui pour la première fois, juridiquement, a parlé de subsidiarité et retenu ce terme. On l'oublie un peu, parce que le traité de Maastricht, c'est d'abord, pour beaucoup de gens, le traité de l'Euro, le traité de l'union monétaire.

Le traité de Maastricht, c'est aussi le traité de la politique extérieure et de sécurité commune. Seuls les très initiés savent que c'est à l'occasion du traité de Maastricht qu'a été introduit le terme de subsidiarité. C'est le troisième point fort du traité de Maastricht, il ne faut pas l'oublier.

Le traité de Maastricht a parlé de subsidiarité en en faisant la règle commune de la construction européenne. "Règle commune" signifie, règle applicable chaque fois qu'il y a un problème. Pour tout ce qui est de la compétence exclusive de l'Union européenne, il n'y a, normalement, pas de problème. Sauf, peut-être, aux limites. On peut être en situation de s'interroger sur le point de savoir si l'on est vraiment dans la compétence, ou un petit peu à côté.

Il faut rester vigilant, de façon à ce que l'Union européenne ne déborde pas au-delà des frontières de sa compétence.

Pourquoi le principe de subsidiarité a-t-il été introduit dans le traité de Maastricht? Je parle à côté de mon voisin, Monsieur Volker Hoff, du *Bundesrat* allemand, et rappelle donc que c'est largement à la demande des Allemands. Je crois qu'au cœur de nos débats, il faut bien voir la diversité de nos situations. Nos amis allemands "font" du principe de subsidiarité comme ils respirent, comme ils "font" du fédéralisme comme ils respirent. C'est quelque chose de complètement naturel pour eux.

Pour un Français, ce n'est pas naturel du tout. Dans un pays complètement centralisé comme la France, on ne comprend pas. Le mot "fédéralisme" en France est même pratiquement un gros mot! Or, c'est ensemble que nous construisons l'Europe. Il faut donc savoir ce que chacun met derrière les mots pour travailler ensemble, en s'enrichissant des conditions dans lesquelles nous pouvons, les uns et les autres, dépasser nos difficultés.

J'ai souvenir d'une réunion de Sénateurs français accueillis au *Bundesrat*. Pour certains Français, c'est avec stupéfaction qu'ils regardaient leurs collègues allemands sur les problèmes de relations entre les *länder* et le niveau fédéral.

Revenus chez nous, nous nous sommes aperçus, en accueillant nos amis allemands, qu'ils nous disent "C'est curieux! Vous faites de la décentralisation. Et vous êtes obligés, partant d'un État centralisé, d'essayer de renvoyer des pouvoirs à partir du centre." Nous sommes engagés dans des opérations de décentralisation, qui par nature, relèvent d'un "principe" centralisé! C'est évidemment très difficile.

Il faut une bonne compréhension entre les deux approches, ou en tout cas, essayer de réduire les difficultés des uns et des autres, autour de l'ambition commune.

Si nos amis allemands étaient largement à l'origine de l'inscription dans le traité de Maastricht de la subsidiarité, c'était dans un contexte où, après l'Acte unique européen, ils avaient pu avoir le sentiment d'un certain débordement législatif. Beaucoup de dispositions avaient été prises, et trop aux yeux de certains qui considéraient qu'il fallait se réadresser aux États, aux *länder*, aux Provinces, aux régions, et que Bruxelles en faisait trop. Il y a eu alors une sorte de retour en arrière. Il fallait retrouver un équilibre. C'est dans ce contexte que le débat s'était ouvert au moment de Maastricht. Mais il faut être juste: le débat n'aurait pas été ouvert à ce moment-là, les choses n'auraient pas beaucoup changé dans les dix années qui ont suivi.

Mais, jusqu'à ce que le problème soit clairement posé avec notre réforme institutionnelle actuelle, les conséquences au titre de la subsidiarité de l'application du traité de Maastricht sont restées très restreintes. Ce n'est que dix ans après qu'on a vraiment remis ce sujet sur le tapis. C'est la Convention sur l'Avenir de l'Europe qui, en 2002, a repris le travail, de nouveau sur l'impulsion des allemands. Je crois qu'il faut rendre à nos amis et voisins allemands ce qui leur revient. Ce sont eux qui ont repris le dossier considérant que les problèmes intérieurs qu'ils connaissent seraient encore beaucoup plus importants au sein de l'Union.

Le groupe de travail qui a été mis en place à ce moment-là a admis que le principe de subsidiarité ne prendrait toute sa portée qu'à condition que l'on mette en place un mécanisme spécifique. Quelqu'un disait ce matin qu'il fallait être concret, ne pas en rester au discours. C'est vrai. Comment va-t-on faire? Qui va contrôler quoi? Qu'a-t-on à contrôler et qui va s'en charger? Quelles sanctions y aura-t-il?

C'est le grand mérite de la Convention, puis de ceux qui ont travaillé sur le traité institutionnel, puis sur le traité de Lisbonne, d'être arrivé à bâtir un mécanisme. Le point le plus délicat étant de savoir quels acteurs pourraient participer au mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Là, nous sommes en plein dans notre débat entre Parlementaires nationaux et élus régionaux. Ce débat, nous l'avons eu très souvent à la COSAC. Très souvent, nous nous posons la question de savoir qui va répondre sur ce sujet: les Parlements régionaux à compétences législatives, les régions, ou les Parlements nationaux? Le débat a été largement avancé, jusqu'à ce qu'un compromis ait été dégagé, consistant en ce que les régions – et notamment celles à pouvoirs législatifs – participent indirectement au contrôle de subsidiarité, d'une part par le Comité des régions, et d'autre part par l'intermédiaire des Parlements nationaux. Pour autant, elles seront parties prenantes à ce débat.

Plus personne ne revient là-dessus. La difficulté actuelle est de faire fonctionner ce réseau des régions et des Parlements nationaux. C'est dans ce contexte que nous allons faire fonctionner ce que Madame Wallström rappelait ce matin: l'alerte précoce, l'alerte orange.

Notre ami Han Ten Broeke y reviendra sans doute tout à l'heure. Je dirai donc simplement que je trouve sympathique que cette alerte soit appelée "orange" alors qu'elle émane largement de nos amis des Pays-Bas. C'est une couleur que vous aimez! Quant à l'alerte rouge, elle ne peut être mise en œuvre que par un certain nombre de Parlements nationaux. Nous sommes donc condamnés, ou invités, comme chacun le sentira, à travailler ensemble, ce qui est une très bonne chose. Nous allons obligatoirement devoir, à partir du moment où l'un de nos Parlements évoquera un problème, en faire état auprès des autres de manière à en trouver un nombre suffisant, propre à déclencher l'alerte complète.

Nous réfléchissons actuellement à une manière de mettre en place l'alerte. Nous sommes donc en train de mettre en place un réseau – et c'est facile à faire avec les technologies modernes – qui fait que nous serons en alerte permanente sur tous les sujets.

En bref: nous cherchons d'abord comment nous ferons, nous mettons en place la procédure, et si besoin est nous ouvrons la procédure, de manière à aller très vite. Car la difficulté et la rançon de la subsidiarité sont de ne pas faire perdre de temps. Le plus souvent, il n'y aura pas de problème. Nous serions alors gravement coupables de bloquer des initiatives utiles. Mais en cas de problème, celui-ci doit être résolu rapidement. Donc organisons-nous, vraiment, de manière rapide, pour que nous puissions traiter de cette subsidiarité, chacun sachant ce qu'il a à faire, ou comme le disait l'un des intervenants ce matin chacun ayant à faire "tout ce qu'il a à faire, rien que ce qu'il a à faire!". À nouveau, un des avantages de la difficulté est que cette nécessité de mettre en œuvre des procédures, qui pourraient être très lourdes, va nous amener à développer un dialogue direct entre parlementaires nationaux et responsables des régions.

Et c'est une bonne chose. Je dis souvent que l'Union européenne se fait bien sûr à Bruxelles ou à Strasbourg, mais largement aussi dans toutes nos capitales et dans toutes nos régions. Partout où des européens se rencontrent, c'est l'Europe qui se construit. Donc, le réseau que nous devons mettre en place, parlementaires nationaux et élus des régions, est capital pour l'avenir de l'Europe. C'est là que se construira l'Europe des européens.

J'en reste là pour cette introduction et je reprends ma casquette de modérateur. Vous accepterez, maintenant que vous êtes à peu près tous arrivés dans la salle, que je sois gentiment ferme, mais un petit peu ferme. Je demande aux intervenants de la tribune de limiter leurs propos à trois ou quatre minutes, puisqu'ils sont une quinzaine. Si nous voulons terminer à dix-sept heures, et que la salle puisse s'exprimer, il va falloir être très concis. Je vous en remercie d'avance.

Nous devons traiter deux thèmes dans l'après-midi.

Le premier sujet – concernant cette gouvernance, cet intérêt démocratique de la subsidiarité, cet impact pour le développement de la démocratie en Europe, et la mise en œuvre de la subsidiarité – sera traité en deux parties successives. D'abord, nous évoquerons les conditions dans lesquelles on peut développer une coopération entre les gouvernements nationaux et les régions. Dans une deuxième partie, nous traiterons le contrôle juridictionnel de la subsidiarité et la mise en sanction éventuelle des difficultés que l'on pourrait rencontrer.

Dans la première partie, nous allons donner successivement la parole à deux vagues d'intervenants. Cinq d'entre eux sont déjà à la tribune. Deux de ceux qui étaient prévus ne seront pas parmi nous.

Il s'agit de mon collègue et ami Jacques Blanc – qui a été Président du Comité des régions et très tôt à l'origine de ce Comité. Il est retenu par une réunion de l'Association nationale des élus de la montagne, dans le Massif Central français, et il m'a chargé de vous dire combien il regrettait de ne pas être là – et de notre collègue luxembourgeois, Monsieur Mosar.

Vous avez à la table actuellement, à ma droite, Madame Bilbao, qui nous vient du Parlement basque, Monsieur Volker Hoff, du *Bundesrat*, Monsieur Sefzig, Président de la Commission des Affaires européennes du Parlement tchèque, Monsieur Jan Ten Broeke, Député néerlandais, et Madame Papademetriou, que j'ai eu aussi le plaisir de rencontrer dans d'autres enceintes, et qui nous vient de Grèce.

Madame Bilbao, vous pouvez commencer.

PREMIÈRE PARTIE :

CONTRÔLE POLITIQUE DE LA SUBSIDIARITÉ ET ORGANES REPRÉSENTATIFS : ÉTAT DE LA COOPÉRATION ENTRE LES PARLEMENTS ET PERSPECTIVES DE COORDINATION AVEC LE COMITÉ DES RÉGIONS

Mme Izaskun BILBAO, Présidente du Parlement basque et de la Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE)

Mesdames et Messieurs, bonjour. Je souhaiterais, pour commencer, remercier la présidence du Comité des régions et du Sénat français pour leur excellent accueil. Au nom des parlements régionaux à compétences législatives de la CALRE, je souhaiterais vous témoigner notre reconnaissance pour la qualité et l'utilité du programme concernant la mise en œuvre du principe de subsidiarité. L'importance de cette question est apparue à l'évidence dans les différentes interventions de ce matin. Ce n'est pas un hasard. C'est précisément parce que nous sommes convaincus et concernés par le mécanisme de contrôle prévu dans le nouveau texte du protocole sur la subsidiarité que nous sommes aujourd'hui réunis, en tant qu'individus et représentants d'institutions.

Le nouveau protocole repose sur le renforcement du parlementarisme en Europe et le développement de la culture de la subsidiarité à tous niveaux. Ce sont là deux exigences fondamentales pour consolider une union actuellement éloignée de ses citoyens. Rapprocher l'Union de ses citoyens est donc la contribution que l'on attend des institutions chargées de mettre en œuvre ce protocole dès lors que les exigences liées à sa ratification auront été remplies.

Au mois de mai dernier, à l'occasion de la conférence sur la subsidiarité, coorganisée par la REGLEG et la CALRE, avec la collaboration du Comité des régions, nous avons analysé certaines implications pratiques du nouveau protocole pour les régions. La principale conclusion de cette conférence est la nécessité d'accroître la coopération interinstitutionnelle et, plus précisément, de renforcer la collaboration interparlementaire afin de garantir un suivi efficace des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La nouvelle procédure de contrôle annexée au traité de Lisbonne concerne trois niveaux parlementaires: le niveau européen représenté par le Parlement européen, le niveau des États membres de l'Union, par les assemblées législatives respectives et, enfin, le niveau régional, à travers les parlements et les assemblées régionales ayant des compétences législatives, explicitement reconnues, pour la première fois, comme acteurs concernés par le contrôle de la subsidiarité.

Ce sont donc ces trois niveaux qui sont appelés à coopérer. Pour ce faire, il faut tout d'abord qu'il y ait un échange d'informations fluide permettant de suivre la réglementation européenne à un stade précoce et d'assurer efficacement le suivi de la subsidiarité dans les brefs délais prévus par le protocole. À l'accroissement des compétences des instances européennes correspondra une augmentation de leur activité législative. Par conséquent, les instances européennes et, en particulier le Parlement européen, constituent une source d'information de base aussi bien pour les parlements des États membres que pour les parlements régionaux.

En ce qui concerne la coordination avec le Parlement européen, le système IPEX a démontré sa capacité à systématiser l'échange d'informations en temps réel, le suivi mutuel des procédures dans tous les domaines et l'accès à la documentation liée aux différentes initiatives en cours dans les parlements respectifs. La participation des parlements régionaux ayant des compétences législatives à ce système d'échange d'informations garantirait, à notre sens, l'accès précoce aux initiatives communautaires tout en simplifiant considérablement le processus de suivi de ces dernières. La présidence de la CALRE et son groupe de travail sur la subsidiarité sont conscients de la nécessité de consolider les relations avec le Parlement européen et œuvrent en ce sens. La CALRE est particulièrement intéressée à établir des mécanismes de collaboration permanents.

Quant à la coordination entre parlements nationaux et régionaux, l'application réelle du principe de subsidiarité implique une consultation au niveau régional. En premier lieu, parce que c'est le moyen le plus sûr de respecter les domaines de compétences propres à chaque niveau politique, qui est l'une des pierres angulaires de l'Union européenne et l'essence même du principe de subsidiarité tel qu'il a été reconnu dans différents points du Traité de Lisbonne. En deuxième lieu, parce qu'il est à l'évidence difficile pour les parlements nationaux de mesurer l'impact d'initiatives européennes sur une législation régionale qui n'est pas de leur ressort. Pour ces deux raisons, la coopération entre les parlements nationaux et régionaux est un autre élément essentiel d'un suivi efficace du principe de subsidiarité.

Il est pratiquement impossible de définir un mécanisme de coopération qui soit valable pour tous les pays de l'Union européenne car les systèmes institutionnels et constitutionnels varient fortement d'un État membre à l'autre. Toutefois, cela ne doit pas empêcher chaque État membre de mettre en œuvre les procédures de consultation nécessaires et adaptées à son système politique pour garantir le respect des deux principes qui ont inspiré la culture de la subsidiarité: la reconnaissance des différents domaines de compétences qui coexistent au sein de l'Union européenne et le respect mutuel entre ces différents systèmes.

Indépendamment de la configuration politique des États membres, la collaboration interparlementaire entre institutions nationales et régionales doit réunir deux conditions essentielles: tout d'abord, la consultation est obligatoire dans tous les domaines relevant de la compétence des régions ayant des pouvoirs législatifs. Ensuite, dans ces cas, les avis des régions doivent être pris en compte dans l'élaboration des avis des parlements nationaux face aux instances européennes. Telle est la condition pour que la culture de la subsidiarité soit une réalité dans l'UE.

Nous nous sommes préparés, en tant qu'assemblées et parlements régionaux, à assumer nos responsabilités en matière de contrôle du principe de subsidiarité. La collaboration que nous menons depuis trois ans avec le Comité des régions, en participant au réseau de monitoring de la subsidiarité, est essentielle à cet égard. Cette expérience contribue à l'analyse et à la définition, au sein de chacune de nos institutions, de mécanismes suffisamment souples de réception, d'évaluation, de traitement et de décision concernant les initiatives communautaires, qui nous permettront d'apporter une réponse appropriée dans les brefs délais dont nous disposerons dès que le nouveau protocole entrera en vigueur.

Outre les tests de subsidiarité, le CdR a travaillé en étroite collaboration avec les associations des régions européennes, consultant ces dernières et permettant de la sorte à tous les échelons régionaux et locaux d'Europe de mieux suivre et connaître en profondeur l'activité législative de l'Union. Il est dès lors nécessaire de renforcer les mécanismes de collaboration existants et de promouvoir le développement de nouvelles procédures d'information et de consultation afin de généraliser la participation des régions ayant des compétences législatives à toutes les phases préalables à l'adoption d'initiatives communautaires.

Il nous reste encore un long chemin à parcourir. Le développement d'une culture de la subsidiarité à plusieurs niveaux est une responsabilité conjointe des institutions publiques locales, régionales, nationales et européennes. Seule une coopération et une collaboration mutuelles nous permettront de relever avec succès le défi du rapprochement entre institutions et citoyens européens. La présence de représentants des différents domaines concernés parmi nous aujourd'hui doit être interprétée comme une volonté politique de favoriser le dialogue. Celui-ci nous permettra de relever avec rigueur, sérieux et sincérité les difficultés auxquelles nous pourrions être confrontés.

Je vous remercie de votre attention.

M. Denis BADRÉ

Un grand merci. Nous avons tous apprécié que vous terminiez sur un appel à la volonté politique. Une volonté politique qui ne doit pas nous amener à nous dresser tous ensemble contre l'Union européenne. Mais à travailler avec l'Union européenne. Je note au passage que nous avons sûrement, aussi, un travail à faire entre régions et États, ou entre Provinces et États, un travail au moins aussi important que celui que nous avons à faire entre nos États et l'Union européenne. Je crois qu'il faut bien regarder les choses en face et ne pas renvoyer chez les autres des difficultés qui sont souvent chez nous.

Je vais donc maintenant passer la parole à Monsieur Volker Hoff, Ministre des Affaires fédérales *et* européennes! Vous voyez donc que lorsqu'on est dans le *Land* de Hesse, le fédéral et l'europpéen représentent – j'allais dire l'adversaire commun – en tout cas le partenaire commun, celui avec lequel il faut mettre en œuvre la subsidiarité. Aussi bien le fédéral que l'europpéen. À vous.

M. Volker HOFF, Ministre d'État des Affaires fédérales et européennes de Hesse, Membre du Bundesrat allemand, membre du Comité des régions

À vrai dire, j'ai trois casquettes. Je suis très heureux d'avoir l'occasion ici en tout cas de me prononcer sur ce thème de la subsidiarité, et d'y apporter ma contribution. Je vous disais que j'ai trois casquettes. En fait, je suis Ministre chargé des Affaires européennes au *land* de Hesse. J'exerce également la fonction de membre du *Bundesrat*, qui est représenté ici et qui est donc la deuxième chambre au plan national. J'ai aussi une troisième casquette, à savoir que je suis collaborateur du Comité des régions pour le *land* de Hesse, où je m'occupe de questions européennes. Par conséquent, vous comprendrez que j'aie plusieurs casquettes dans mon arsenal. Il est bon d'avoir plusieurs casquettes. Pourquoi? Parce que cela permet, justement, d'évoquer la question du contrôle de la subsidiarité, telle qu'elle est ancrée dans le traité de Lisbonne, d'une façon qui n'est pas seulement un cadeau qui serait fait aux collectivités régionales et territoriales, mais comme une tâche qui leur est confiée, et qui rendra notre travail difficile. Il faudra donc que nous procédions aux ajustements nécessaires dans le cadre de nos travaux. Ce que je souhaitais dire également, est relatif à ce que j'ai entendu de ce qui s'est dit ce matin à propos de la subsidiarité: on nous a dit que la subsidiarité ne pouvait être qu'un outil et non pas un objectif.

Je veux dire que sur ce point ma vision est diamétralement opposée. J'estime au contraire que la subsidiarité est un principe et doit être un objectif. Parce que si nous ne parvenons pas à veiller à ce que l'on éloigne Bruxelles de la micro-gestion, si l'on ne parvient pas à régler les choses à un niveau décentralisé, Bruxelles nous avalera tout entier. Et le cas échéant, nous ne

bénéficierons plus de l'acceptation des européennes et des européens. Par conséquent il nous faut un système qui fonctionne, fondé sur un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs – de *checks and balances* – reposant sur des responsabilités nationales, locales, régionales, d'une part; et d'autre part, un cadre législatif piloté depuis Bruxelles. Ça me paraît être un objectif fondamental pour les prochaines années et j'espère que nous le ferons nôtre.

Et puis, le contrôle de la subsidiarité et la possibilité d'introduire un recours en cas d'infraction à cette subsidiarité, j'ai déjà eu l'occasion de le dire, ne sont pas des cadeaux qui nous sont faits. Au contraire. C'est une mission qui est confiée aux Parlements nationaux et régionaux. La République fédérale d'Allemagne, par exemple, est amenée à se prononcer – et je crois qu'il y a un certain nombre de pays dans lesquels c'est aussi le cas. En Allemagne, les questions européennes n'ont pas encore fait le parcours qu'elles auraient dû faire, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas arrivées, par ordre de priorité, au niveau qu'on aurait souhaité. Je suis également député national et je constate parfois une récalcitrance, liée au fait que l'Europe est considérée comme ayant de plus en plus de compétences, alors que par ailleurs, existent des compétences aux niveaux local et régional, qui pourtant ne peuvent être mises en œuvre. Je crois que c'est justement le contrôle de subsidiarité qui permettra de veiller à ce que les Parlements nationaux et régionaux s'associent de façon beaucoup plus étroite, afin d'atteindre leurs objectifs au plan européen. C'était la troisième remarque que je souhaitais faire.

Quatrième remarque: si le traité de Lisbonne finit par être ratifié et si le recours pour infraction à la subsidiarité est adopté et devient une véritable possibilité, croyez-moi, ce ne sera pas une partie de plaisir. Je tenais à vous le dire. Il faut savoir quelles en seront les conséquences. Chaque pays sera consulté, avant chaque décision de Bruxelles, et on invitera leurs niveaux de compétences à donner leurs avis: "Est-ce que là, vraiment, il y a infraction à la subsidiarité ou pas?" À supposer que oui, en Allemagne, par exemple, nous retrouverions dans une situation dans laquelle le *Bundesrat* devrait prendre contact avec les quinze autres États fédéraux, les *bundesländer*, afin de déterminer l'infraction ou son contraire. En parallèle, le *Bundestag* ou première Chambre allemande des députés, devra établir des contacts entre les deux chambres du Parlement allemand, car adviendront des projets pour lesquels il faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas possibilité de plaintes ou de recours pour infraction à la subsidiarité. Par conséquent, il faut absolument que nos travaux nationaux soient en quelque sorte dénationalisés. Car on pourra très bien dire à un député de tel *land* d'aller voir ce qui se passe en Sarre, mais ça ne suffira pas. Il faudra que les Parlements nationaux, au sein de l'Union européenne, soient également consultés.

Et nous savons qu'alors, les intérêts ne sont pas toujours les mêmes et que parfois il peut y avoir de véritables conflits d'intérêts. C'est déjà là un travail monumental que nous devons accomplir, pour parvenir à un engagement

commun, au sein de l'Union européenne. Permettez-moi à ce stade-ci de vous donner un exemple pratique.

Prenons la protection des sols et la directive en la matière, qui est en train d'être examinée à Bruxelles. Si cette directive doit devenir une réalité, je crois que ce sera un cas de risques de recours pour infractions à la subsidiarité. Car il est évident que la pelouse qui est, là, dans le jardin, ne peut pas être simplement soumise au droit communautaire, puisqu'elle est située à Paris. Mais le fait que "la directive protection des sols" soit pilotée depuis Bruxelles... Il ne faut pas se mentir non plus. Le fait est que tous ceux qui veulent disposer d'une "directive protection des sols" en Europe et satisfaire à ses exigences, auront des dollars dans les yeux ou plutôt des euros dans les pupilles. Ils se rendront compte qu'une directive a été adoptée à Bruxelles, mais qu'il faudra encore que des mesures soient financées pour que la protection des sols puisse se faire, au niveau européen. Or, nous sommes suffisamment "pros", pour savoir que c'est exactement ainsi que cela se passe. Et ça continuera d'être le cas. Il y aura toujours une majorité pour la subsidiarité. Voilà ce que je tenais à vous dire.

Enfin, une dernière remarque, ou un dernier principe. Je crois que tout ce que je viens de dire donne raison au nécessaire renforcement de la mise en réseaux des Parlements nationaux. Je crois qu'il faut s'efforcer d'avoir un nouveau réseau. Il est vrai que nous en avons d'autres, tels que le Comité des régions, par exemple, ou le "Réseau des Capitales Européennes", mais ils sont très ciblés, très spécifiques et ne peuvent travailler que dans des domaines de compétences très particuliers. Existente l'AREV (Assemblée des régions viticoles d'Europe) par exemple, ou bien encore "La Communauté de Travail des Travailleurs du Bâtiment", cette dernière ayant été associée au débat sur la directive en matière de construction, ou encore NEREUS, ce réseau en charge de l'application économique des technologies spatiales, qui s'est manifesté dans le contexte GALILEO, projet européen par définition, qui représentait de véritables défis où trente-sept gouvernements européens s'étant retrouvés pour essayer de trouver une position commune.

Je crois qu'outre ces approches nationales multiples et variées, il faudra se fixer pour objectif de savoir comment s'engager davantage sur le chemin de la subsidiarité, grâce à des réseaux de contenus et de fond. Je crois que c'est vraiment dans les domaines spécifiques que l'on pourra, par une mise en réseaux, assurer cette subsidiarité. Le problème principal de la subsidiarité réside dans la difficulté de la traduire. On la traduit différemment selon les pays.

Le 22 décembre a eu lieu à Berlin un grand colloque où se posait la question de la subsidiarité. Nous avons invité les uns et les autres, ce qui n'est pas toujours facile, et je me suis aperçu que chacun traduisait le terme subsidiarité à sa façon. Vous l'avez dit vous-mêmes: le plus grand danger serait que les

citoyennes et les citoyens ne comprennent rien à la subsidiarité. Or, que ce soit à Paris, Berlin ou Francfort, si vous posez la question de savoir ce qu'est la subsidiarité à l'homme de la rue, huit sur dix d'entre eux vous regarderont l'air hébété et interloqué et se diront "Mais de quoi me parle-t-il, celui-là?".

De même, dans la classe politique, il y a des interprétations différentes du principe de subsidiarité. Je vous donnerai encore un exemple avant de conclure. Le *land* de Hesse est un *land* très européen. Nous avons une représentation de ce *land* à Bruxelles qui travaille conjointement en partenariat avec trois autres régions européennes: l'Aquitaine, Veliko Polska, en Pologne et l'Émilie-Romagne, en Italie. Nous travaillons ensemble, tous les jours, à cette mise en réseaux. Mais quand on parle du thème de la subsidiarité, les esprits et les visions divergent. Moi, en tant que Ministre allemand, par exemple, je souhaiterais que Londres discute très concrètement des choses, car j'ai vraiment la possibilité de faire avancer les choses et de les modifier, au *Bundesrat*. Mais si j'en parle à mon collègue français d'Aquitaine, ce qui l'intéressera plutôt sera de passer de Paris à Bruxelles, car il sait que s'il passe par Bruxelles, il aura davantage la possibilité d'exercer son influence, que s'il tente de le faire au niveau régional, et ce en raison de l'intervention de l'État. Donc, par le Comité des régions ou par d'autres réseaux, il aura vraiment la possibilité d'exercer son influence, alors que dans mon cas ce sera plutôt par le *Bundesrat*.

Vous le voyez, les objectifs sont assez semblables, mais dans la façon de les traduire à partir de faits concrets, les choses sont très différentes. Je serai très bref. Je suis heureux d'envisager que le traité de Lisbonne entre en vigueur très rapidement, bien que la question se pose encore. Avec la crise financière actuelle, on voit bien que cela relève de l'intérêt des États membres de l'Union européenne comme de la Zone Euro. Dans le cas contraire, nous nous retrouverions tous en Islande, ce qui est un autre débat. J'espère donc que ce traité sera ratifié très prochainement et qu'alors, nous pourrons enfin avoir de véritables bancs d'essais. Quoi qu'il en soit, je crois que la subsidiarité va bien au-delà d'un outil d'application. Cela doit être un véritable principe fondamental politique de l'Union européenne.

Je vous remercie.

M. Denis BADRÉ

J'ai cru comprendre que c'étaient plutôt les Islandais qui regrettaient de ne pas être dans l'Union européenne, ce qui est un hommage rendu à l'Union. À quelque chose, malheur est bon. Merci, cher ami, d'avoir été concis et d'avoir jonglé avec vos trois casquettes. Il était intéressant que vous puissiez le faire. Merci également d'avoir rappelé que la subsidiarité n'était pas un cadeau mais

une mission. Et puis, s'agissant des exemples concrets que vous avez pris, de la protection des sols, notamment, je voudrais simplement prolonger le propos liminaire que je proposais tout à l'heure en vous disant que depuis deux ans, la Commission – sans attendre la ratification du traité de Lisbonne – a demandé aux Parlements nationaux de s'exercer au travail de contrôle de subsidiarité. Nous recevons donc tous les projets de textes, directement de la Commission, et nous les analysons. Je remarque au passage que le Sénat français a eu "une très bonne note". Nous avons donc fait un très gros travail expérimental sur ce dossier, et je me tiens à la disposition de ceux d'entre vous qui souhaiteraient savoir comment nous avons procédé. Nous sommes également très attentifs aux démarches engagées par nos collègues des autres Parlements nationaux. C'est d'une confrontation des expériences qu'adviendra la bonne manière de faire.

Dans ce contexte, je voudrais ajouter un tout petit mot pour marquer les différences de situation entre nos pays, entre nos États. En France, le gouvernement a été surpris que la Commission puisse envoyer directement des textes au Parlement français. C'est quelque chose qui n'est pas du tout dans notre culture. Tout doit passer par le gouvernement dans un Etat centralisé. Cela se passe pourtant de cette manière dans tous les autres pays d'Europe: la Commission, l'Union européenne, peuvent travailler directement avec les Parlements nationaux sans passer par les exécutifs. Cette manière de comparer nos façons de faire est féconde. La France elle-même commence ainsi à renoncer à ses vieux démons centralisateurs, donc à mieux comprendre le principe de subsidiarité.

J'ajoute qu'au vu de l'expérience que nous développons depuis deux ans, et voyant les textes qui nous arrivent, la grande difficulté réside dans le fait d'avoir à traiter ces textes dans l'optique de la subsidiarité et non pas sur le fond. C'est un grand danger, lorsqu'on reçoit un texte, de se dire que le texte en question nous plaît ou ne nous plaît pas, et d'entreprendre dessus un travail sur le fond. L'exercice auquel nous sommes appelés consiste simplement à nous déterminer sur le point de savoir si l'Union européenne est fondée ou non à s'en saisir. Et à distinguer ce qui relève des États, des Provinces ou de l'Union européenne.

Je donne immédiatement la parole à Monsieur Sefzig, du Parlement tchèque. Vous savez que la France, la République tchèque et la Suède travaillent beaucoup ensemble. De même que l'Allemagne, la Slovénie et le Portugal avaient pris l'habitude de travailler ensemble – pour donner un peu plus de durée à l'exercice d'une Présidence de six mois, qui est trop courte. C'est donc tout naturellement dans ce contexte que je passe la parole à notre collègue tchèque.

M. Ludek SEFZIG, Président de la Commission des Affaires européennes du Sénat de la République tchèque

Merci de me donner la parole, Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs, tout d'abord, permettez-moi d'exprimer toute ma gratitude pour cette invitation.

Je dois dire que c'est un véritable privilège pour moi de m'exprimer devant un forum qui réunit autant d'hommes politiques européens. J'ai promis d'être bref et ne ferai que des remarques générales. En organisant cette conférence, la Présidence française prend le relais, de façon très pertinente, des efforts faits par les présidences précédentes – britannique et autrichienne – qui ont décidé de tenir des réunions où l'on pourrait, à la fois, démontrer l'expérience et l'application pratique du principe de subsidiarité. C'est tout à l'honneur du Comité des régions de ramener la subsidiarité sur le devant de la scène. Ce n'est certes pas surprenant. Les pays qui ont une structure fédérale ont appris à appliquer ce principe. Ils considèrent que c'est un outil efficace pour éliminer les risques de sécession et de séparatisme, qui constituent un danger pour toute entité fondée sur des principes bureaucratiques et centralisés. Notre expérience, en Europe centrale, a un certain poids en la matière. Il suffit de mentionner l'exemple de la monarchie austro-hongroise, ou la coexistence tchécoslovaque.

L'Union européenne qui n'est pas un État fédéral, mais qui est beaucoup plus proche d'une confédération fondée sur un traité international, apprend à présent à manier ce principe. Et ce n'est guère chose aisée. Le principe de subsidiarité, tel qu'il est exprimé par le concept classique de l'encyclique de 1931, est la tension dynamique entre l'individu et l'État et le complément productif au principe de la souveraineté de l'État. Cela veut-il dire que la subsidiarité n'a pas sa place dans une configuration supranationale? Cela veut-il dire que, dans le cadre de l'intégration européenne, ce ne serait qu'un amalgame de subsidiarités, une sorte de subsidiarité bureaucratique *sui generis*? Ce ne sera pas forcément le cas et cela dépendra de l'évolution à venir de la communauté.

La condition *sine qua non*, fondamentale, quant au fonctionnement de ce principe, n'a pas changé depuis 1931. Permettez-moi de citer brièvement Quadragesimo anno: "De la même manière qu'il serait gravement erroné de retirer aux individus ce qu'ils peuvent accomplir par leur propre initiative et labeur pour le donner à la communauté, ce serait une injustice, un véritable fléau et un trouble de l'ordre naturel des choses, d'assigner aux grandes associations ce que des organisations moindres et subordonnées peuvent faire. Pour toute activité sociale, il convient de garantir aux membres du corps social de ne jamais les détruire ni de les absorber.»

La bonne conception de la subsidiarité est d'aider la communauté qui se situe à un échelon moindre, et qui n'est pas forcément subordonnée hiérarchiquement. Sa mise en œuvre, dans la réalité quotidienne, se fonde sur un ancrage institutionnel adéquat. En tant que docteur, je sais à quel point cet équilibre est important et fragile. En tant qu'homme politique, j'ai également compris que le principe de subsidiarité présentait une dimension juridique et politique.

Pour ces raisons, je considère que les Parlements nationaux sont les gardiens naturels de cet aspect politique de la subsidiarité, ce qui est particulièrement vrai des Sénats français ou tchèque, qui sont les détenteurs de la stabilité de l'établissement constitutionnel. C'est également vrai des deuxièmes chambres des États fédéraux, en ce sens que ces chambres représentent les intérêts des provinces ou des territoires fédéraux. Dans les deux cas, la logique confie cette fonction de contrôle à un organe représentatif national. Dans le même temps, il est essentiel que ce mécanisme, qui sert à appliquer le principe de subsidiarité, soit suffisamment efficace et cohérent avec les principes de la démocratie parlementaire. À ce sujet, j'ai le sentiment que le système des cartons orange et jaune ne permettra pas de parvenir à cet objectif vertueux, en tout cas pas pleinement. Étant donné que l'Union européenne se fonde sur l'existence d'un ordre juridique autonome, le contrôle judiciaire ne peut pas non plus être négligé.

Les débats sur l'applicabilité judiciaire de la subsidiarité ont été résolus, en pratique, par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, lorsqu'elle a répondu par l'affirmative. Si nous disposons d'une définition suffisamment précise et de la volonté d'affirmer ce principe, le respect de ce principe peut être également contrôlé par une Cour. Ce qui est fait par les Tribunaux nationaux conformément à l'ordre constitutionnel, ainsi que par la Cour européenne de Justice, dans le cadre délimité par les traités fondateurs. La Cour de Justice doit être l'arbitre indépendant des litiges; non pas le moteur de l'intégration européenne. Si la Cour n'est pas en mesure de prendre cette décision, la question d'une Cour européenne indépendante, en cas de conflits de compétences, reviendra sur le devant de la scène.

Mesdames et Messieurs, merci de votre attention.

M. Denis BADRÉ

Merci, mon cher collègue. Merci d'avoir fait référence au texte des encycliques. Cela nous a permis d'élever un peu notre débat.

Puisque l'occasion m'est donnée, en tant que parlementaire français, de m'adresser à un parlementaire tchèque – alors que dans deux mois vous allez

prendre le relais pour présider l'Union européenne – je voulais vous dire combien je souhaite que le Conseil européen de la fin de ce semestre bâtit le scénario de sortie de crise concernant la ratification du Traité de Lisbonne. Et combien je souhaite, vivement – comme beaucoup de personnes dans la salle, et nous vous demandons de tout faire pour ça – qu'il puisse être ratifié sous présidence tchèque. Je voudrais reprendre – pour réagir un peu sur le ton qui était le vôtre à l'instant – ce que vous avez dit à propos de la nécessité de mobiliser ce que vous-mêmes, après Madame Bilbao, avez appelé la "volonté politique". Je pense que si les Pères fondateurs, qui ont lancé l'Union européenne en 1950, n'avaient pas eu une volonté politique à soulever les montagnes, jamais l'Europe n'aurait démarré. Il faut donc garder la même capacité à soulever les montagnes, pour aller de l'avant. Je crois que c'est très important aujourd'hui. Vous avez raison de pointer toutes les difficultés que nous pouvons rencontrer à condition que ce soit pour les surmonter.

Merci d'avance pour les conditions dans lesquelles nous pourrions continuer à travailler ensemble dans cet esprit. Et je donne maintenant la parole à Monsieur Han Ten Broeke, membre du Parlement néerlandais.

M. Han TEN BROEKE, Membre de la Chambre des Représentants des Pays-Bas

Merci à vous, Monsieur le Président. Vous avez également raison. L'Europe, ce n'est Strasbourg, ce n'est pas Bruxelles. C'est nous. Ce sont les régions, les Parlements nationaux, les capitales.

Je vais poursuivre en néerlandais dans l'esprit de la subsidiarité, qui est une notion que vient d'évoquer très clairement notre ami tchèque, un concept qui doit absolument devenir de plus en plus populaire, car il est vrai que rares sont ceux à qui on pourrait poser la question, et qui sauraient dire ce qu'est exactement la subsidiarité en Europe. En tant que catholique venu d'un pays protestant, j'essaie, pour ma part, de citer Thomas d'Aquin, par exemple. Je crois que vous aurez compris à quoi je fais allusion...

Le principe de la subsidiarité, tel qu'il est ancré dans le traité de Maastricht, c'est de là que vient son origine, ainsi que le rôle des Parlements nationaux – puisque c'est de cela dont on parle pour la première fois dans le traité d'Amsterdam – ont aussi vocation à devenir de plus en plus populaires. Je tiens à remercier tous ceux qui sont présents. Paul Peters, du Parti socialiste, m'a donné son temps de parole. C'est un monopole que j'ai maintenant. Vous le voyez, c'est formidable, même dans les Parlements néerlandais, il arrive parfois que l'on partage nos compétences, de manière à ce que les choses puissent se faire. Et en fait, c'est ainsi que les choses doivent être. Lorsque l'on parle du principe de subsidiarité, je crois qu'il est extrêmement important

que les deux types de Parlements – les Parlements nationaux, sans oublier le rôle des Parlements régionaux – travaillent en étroite collaboration, de manière à parvenir à une évaluation commune de la situation, pour le plus grand bien-être des populations qui les ont élus. Les traités, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, ont souhaité instaurer ce principe de subsidiarité. La situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle, est une situation dans laquelle, vous l'aurez compris, le traité de Lisbonne est en état de coma absolu. Un plan de renflouement irlandais était attendu, qui n'est jamais arrivé. Pour autant, dans le traité, il est évident que certains éléments sont tout à fait perfectibles, il faut le reconnaître. En ce qui nous concerne, et je parle là au nom de l'ensemble du Parlement néerlandais, je crois qu'on peut améliorer les choses. Ce, notamment dès lors qu'il s'agit de renforcer les rôles de Parlements nationaux et régionaux, puisque c'est la première fois qu'il est reconnu à l'article 8 du traité de Lisbonne, que dans la constellation européenne, les Parlements nationaux sont également amenés à jouer un rôle important. Cela me paraît essentiel.

D'autres intervenants l'ont dit, notamment Volker Hoff tout à l'heure, qui y a fait référence. Il n'y a qu'une seule façon de renforcer la légitimité de l'Europe, ou de la retrouver, à supposer qu'elle ait déjà existé. C'est en permettant aux Parlements nationaux et régionaux de jouer leurs rôles, chaque fois qu'il s'agira de prises de décisions européennes. L'Europe est trop importante pour laisser à Strasbourg et à Bruxelles le soin de prendre toutes les décisions. Il faut qu'elle ait l'appui de tous les Parlements nationaux, qui doivent pouvoir intervenir, dès lors qu'ils estiment qu'à Bruxelles s'est fait quelque chose qui n'aurait pas dû être fait. L'article 8 reconnaît donc cela, mais également le Protocole 2, célèbre s'il en est, où l'on parle de l'intégration. Le gouvernement néerlandais, les néerlandais, le Parlement néerlandais et moi-même – qui siège dans les rangs de l'opposition, mais qui, je dois le dire, appuie cela – avons obtenu la possibilité d'utiliser le carton orange.

Je suis heureux, Monsieur le Président, que vous ayez évoqué ce carton orange. C'est une couleur qui plaît beaucoup chez nous mais qui plaît beaucoup aussi en Irlande, et je crois que ça ne peut être qu'un élément positif. Qu'entend-on par ce carton orange? Permettez-moi de vous en dire quelques mots. Le carton orange est un carton qui peut être présenté à partir du moment où une majorité normale de Parlements nationaux s'oppose, ou a un recours à introduire pour infractions au principe de subsidiarité ou de proportionnalité, pour ce qui est d'une proposition qui émanerait de la Commission européenne.

Nous aurions difficilement pu choisir meilleure semaine que cette semaine-ci pour en parler, car précisément, cette semaine, une directive de la Commission européenne qui porte sur l'égalité du traitement des chances, *Equal rights*, a essuyé deux jugements négatifs, en raison, précisément, d'une violation du principe de la subsidiarité et de proportionnalité. Il s'agissait non seulement

d'une initiative de la Chambre basse des Pays-Bas, mais également de la Chambre haute du Sénat des Pays-Bas. La Présidence française, et donc le Président français, ont abondé dans le sens de la remarque néerlandaise. C'est quelque chose qui est tout à fait remarquable et unique. Cela signifie que chacun peut prendre connaissance d'un arrêt, en l'occurrence ici de l'arrêt rendu par le Parlement néerlandais. C'est une innovation tout à fait remarquable, car je crois qu'il n'y a pas de disposition précise dans le traité qui indique qu'il faille informer un autre parlement d'une décision prise dans un parlement donné. C'est donc le début d'une belle collaboration en matière de subsidiarité et de proportionnalité, que l'événement qui s'est produit cette semaine.

Ce que j'appelle de mes vœux, c'est une situation dans laquelle nous coopérons mieux, entre les Parlements nationaux, certes, mais également entre Parlements régionaux. Il y a un mois à peine, c'était un honneur pour moi d'être présent à Berlin, lors de la conférence qui avait été organisée par le Ministre d'État Volker Hoff et par le *land* de Hesse. Il a été intéressant de constater combien il y avait de différences sur la façon dont il fallait compléter la subsidiarité, selon que l'on était de tradition fédérale – comme la fédération allemande – ou selon qu'on ne l'était pas – les Pays-Bas ne sont pas de tradition fédérale – ou encore, selon que nous estimions qu'il serait bon qu'advienne une tradition fédérale en Europe.

Indépendamment de tout cela, il faut que nous puissions regarder nos électeurs droit dans les yeux en leur disant que nous avons contribué aux prises de décisions en provenance de Bruxelles. Si nous souhaitons pouvoir le faire, il faut que nous le fassions de manière efficace, car après tout, nous ne disposons que de huit semaines pour ce faire. À moins d'être l'auteur de la proposition ou que la proposition soit formulée dans une langue que vous connaissiez; auquel cas, vous disposez de 12 semaines pour ce faire. Une proposition a été faite par les Pays-Bas à la COSAC, précisément, afin que la coopération se fasse de manière plus efficace. Ma collègue du pays basque a fait référence à l'IPEX. Le système IPEX est un système qu'il faut utiliser.

En effet, qu'y a-t-il de plus simple que de présenter les décisions, les différents arrêts et de les juger à l'aune de la proportionnalité et de la subsidiarité, et de voir à quel endroit les choses doivent être améliorées? Je constate, et je le regrette, que de nombreux États membres ne font pas usage de ce système. Je vous invite donc tous, chacun, chez vous, à utiliser ce système informatique, qui est très simple, très convivial et très efficace. Je crois vraiment que nous gagnerions tous à davantage l'utiliser. La COSAC offre donc cette possibilité de coopération plus étroite. Nous, Néerlandais, nous ne tenons pas absolument à nos propres propositions. D'autres propositions sont faites. En revanche, ce qui est essentiel, c'est qu'aujourd'hui nous constatons, les uns et les autres, que les régions et les Parlements nationaux ont un rôle à jouer. C'est une tâche qui nous incombe à tous.

Il faut que nous parlions d'une seule voix, d'une voix qui se fera entendre et qui fera comprendre ce que nous entendons par proportionnalité et par subsidiarité. Si nous souhaitons que cette voix se fasse entendre, il est alors indispensable que nous travaillions étroitement ensemble et que nous voyions comment nous allons pouvoir donner une forme concrète à cette coopération, que ce soit dans le contexte de la COSAC, ou dans un autre contexte, le contexte m'étant complètement indifférent. En revanche, je forme le vœu de pouvoir, dans la rue, regarder droit dans les yeux ceux des électeurs qui m'ont élu, et leur dire: "Cette décision vient de l'Europe, mais elle est bonne pour vous. J'ai contribué à cette prise de décision. Ce n'est ni Bruxelles ni Strasbourg qui l'a prise. C'est aussi La Haye, Barcelone, Madrid, et Paris, qui ont contribué à cette décision. Peu importe l'endroit d'où elle vient.»

Voilà, Mesdames et Messieurs.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de m'adresser à vous ici, à propos de la façon dont pourrait fonctionner le traité.

J'espère de tout cœur que nous aurons l'occasion de nous rencontrer, si ce n'est par le truchement du système IPEX, à l'occasion d'une autre conférence. Mais quoi qu'il en soit, je tiens à conclure de manière concrète: tâchons de contribuer activement à la prise de décisions de Bruxelles. Il en va de la légitimité de l'Union européenne.

Merci.

M. Denis BADRÉ

Merci beaucoup. Je remercie aussi Monsieur le Sénateur Peters d'avoir accepté d'utiliser comme porte-parole un député. C'est un bel exemple de coopération entre un député et un sénateur. Merci aussi pour ce que vous avez dit.

Et je passe la parole à Madame Papademetriou, Présidente de la commission des Affaires européennes du Parlement hellénique.

Mme Elsa PAPADEMETRIOU, Vice-présidente du Parlement hellénique, Présidente du Comité pour les affaires européennes

Merci Monsieur le Président. Permettez-moi de vous adresser un grand merci, ou la moitié d'un grand merci... Merci aux sénateurs français, merci pour leur hospitalité, merci pour avoir organisé cette grande conférence. L'autre moitié

de mon grand merci va au Comité des régions... Ah... Je croyais que Luc (*Mme Papademetriou parle de Luc Van den Brande*) avait quitté la salle, mais non, il est là. Je suis ravie qu'il soit là, parce que je peux de vive voix – même si je connais bien sa carrière politique, je sais ce qu'il a fait aux différentes étapes de sa vie – profiter de l'occasion pour lui rendre hommage, pour ce qu'il a offert en général, et pour ce qu'il a produit dans le Comité de régions en particulier. J'ai été moi-même Secrétaire Générale d'une région, il y a une vingtaine d'années, et je sais donc que nous devenons de plus en plus, que vous devenez "visibles", au Comité des régions. Je vous en félicite tous, et votre Président, tout particulièrement.

Chers collègues, l'Union européenne est en train de devenir un système de gouvernance multidimensionnel. Pourquoi? Il faut revenir à l'objectif fondamental, pour le comprendre. Vous vous en souvenez, l'Union européenne est une Union d'États, une Union de peuples, dont le rôle et les valeurs ont été rappelés largement ce matin. C'est ce qui caractérise ce système politique, et d'ailleurs on voit bien cette évolution, ce rapprochement vers un système politique unique. C'est donc notre devoir de garantir le bon fonctionnement de ce système politique, de cette gouvernance européenne. Ce sont exactement nos raisons d'être: avoir une bonne structure et un outil efficace. La subsidiarité depuis Maastricht – ou, si mes souvenirs sont bons, depuis plus longtemps encore. Il faut remonter à l'Acte unique – est la pierre angulaire de ce système démocratique, qui est le nôtre aujourd'hui. J'aimerais vous faire part de quelques réflexions. Il y a quand même quelque chose qui est un petit peu bizarre. Nous discutons, nous faisons des prévisions, nous avons moult conférences, discours et débats au Parlement. Mais si vous demandez aux Grecs – je ne sais pas comment ça se passe ailleurs – "Qu'est-ce que la subsidiarité? De quoi parlent vos parlementaires lorsqu'ils parlent avec les autorités locales?" par exemple, j'imagine que ceux qui répondront, ceux qui savent ce qu'est la subsidiarité peuvent être comptés sur les doigts d'une seule main.

Si le grec n'était pas la langue de mon pays, je dirais que pour eux, c'est du "grec". D'où la grande importance de la visibilité. Il faut qu'il y ait prise de conscience, c'est notre obligation et notre devoir numéro deux. À mon avis, la coopération s'impose avec les États membres, dans le respect des prérogatives d'organes intervenants. La coopération doit s'organiser entre les pays, entre les gouvernements, entre les autorités locales, entre les représentants locaux, chacun doit coopérer en fonction de ses prérogatives et de ses compétences. C'est ce qui permettra que tous aient la même interprétation de la subsidiarité. Il ne fait aucun doute que les Parlements et les représentants des régions ne sont pas toujours les mêmes. Je vais essayer de m'expliquer.

Les organes régionaux font en général passer leurs intérêts – et se font entendre – par le Comité des régions, qui est une institution de l'Union européenne. Et on retrouve là encore la subsidiarité, que l'on peut pleinement

respecter, en passant par les organes législatifs de l'Union européenne. Mais il ne faut pas oublier que les institutions européennes gardent une nature subsidiaire et exercent leurs compétences dans le seul cadre de la poursuite des objectifs de l'Union européenne. C'est vrai du Comité des régions comme c'est vrai du Parlement européen. Même si le respect du principe de subsidiarité entre dans les obligations, tant du Comité des régions que du Parlement européen, le traité constitutionnel et le traité de Lisbonne, à mon avis et à juste titre, font peser leurs responsabilités sur les Parlements nationaux. Le lien entre le principe de subsidiarité et le principe d'égalité dans les États membres est la raison première de cette modification, avant même de penser à la protection des intérêts nationaux. (Autant de principes qui ont été inscrits dans le traité constituant de l'Union européenne et dans le traité de Lisbonne). Cela est lié aux existences autonomes et aux fonctionnements des États membres. À mon avis, on pourrait améliorer la protection en passant par les Parlements nationaux. Par conséquent, le rôle de ces derniers, lorsqu'ils observent le principe de subsidiarité, est un rôle irremplaçable. En résumé, il faut qu'il y ait une bonne coordination entre toutes les organisations qui peuvent intervenir dans le cadre de la subsidiarité: Parlement et autorités régionales, puisque ces dernières doivent adapter leurs propres procédures à ce principe de subsidiarité.

(Mme Papademetriou s'adresse à présent à M. Denis Badré) D'ailleurs mon pays a déjà répondu à l'une de vos initiatives et nous allons envoyer, la semaine prochaine une réponse à une autre question, qui d'ailleurs était votre deuxième question, si je ne m'abuse. Vous avez posé la question, nous répondons. Vous allez recevoir la réponse. Et tout ceci, sans interrompre la coopération entre les parlements nationaux et l'Union européenne. Le Comité des régions reste quand même le cadre approprié, si l'on veut impliquer les citoyens au niveau régional. C'est ce qui a été dit tout à fait à juste titre. Et le Secrétariat pourrait beaucoup apporter à un système d'information et de coordination européen.

Par ailleurs, ces procédures parlementaires, à différentes vitesses, suscitent quelques préoccupations. On se demande si la transparence règne partout. Mais il faut absolument préserver le rôle des Parlements nationaux, sinon ça risque de coûter cher, et, cela a été souligné par le Conseil européen: **"les Parlements nationaux sont et devraient rester la source de la légitimité européenne."**

Merci.

M. Denis BADRÉ

Merci, Madame Papademetriou, chère collègue, d'avoir contribué à rappeler ce que doivent être les rôles respectifs des Parlements nationaux et des autorités régionales.

Je vais demander à ceux qui sont à la tribune, car l'heure tourne, de rejoindre la salle et à la deuxième vague d'intervenants de monter à la tribune.

Et je donne la parole à Monsieur Piotr Glowski, membre du Sénat de la République de Pologne.

M. Piotr GLOWSKI, Sénateur de la République de Pologne

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, tout d'abord, permettez-moi, au nom de la délégation de la République de Pologne, de vous adresser nos sincères remerciements pour l'invitation à ces Assises. Merci également de nous donner la possibilité de participer à une conférence qui est tout à fait essentielle pour nos Parlements nationaux respectifs.

La Commission des affaires européennes du Sénat de la République de Pologne est une instance qui, depuis longtemps, s'est fixé pour objectif de vérifier comment le principe de subsidiarité est respecté dans les projets des actes législatifs de l'Union européenne.

Nous avons examiné des propositions suivantes:

1. Proposition de Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale
2. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté
3. Proposition de décision cadre du conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme
4. Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle

Cette dernière, nous avons examiné selon les procédures prévues par les protocoles ajoutés au Traité de Lisbonne

Même si le destin du Traité de Lisbonne est encore incertain, rien ne nous empêche de procéder à un contrôle du principe de subsidiarité qui baserait sur les préceptes du Traité sur l'Union européenne et ceux du Traité de Lisbonne. Les deux actes prévoient presque la même manière de procéder. La différence demeure dans les conséquences que provoquerait une opinion indiquant l'incompatibilité du projet avec le principe de subsidiarité.

Le Traité de Lisbonne permet aux parlements nationaux de s'engager davantage dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité et ainsi de jouer un rôle plus important dans le processus de décision de l'Union européenne.

La Commission des affaires européennes du Sénat de la République de Pologne a pu élaborer un modèle, à l'aide duquel il est possible de voir dans quelle mesure les propositions de la Commission européenne sont compatibles avec le principe de subsidiarité. En étudiant les propositions de la Commission européenne, la Commission des affaires européennes consulte les commissions sectorielles du Sénat, de même que des experts extérieurs. Nous considérons que l'analyse de l'avis du gouvernement constitue un autre élément indispensable au cours de l'examen efficace des propositions de la Commission européenne.

La coopération avec les commissions sectorielles, les groupes d'experts et la préparation des avis, sont des éléments qui nécessitent beaucoup de temps. Face aux délais courts, ceci constitue un problème majeur pour notre Commission. Le dernier examen d'une proposition – il s'agissait d'une directive en matière de discrimination – a eu lieu en période de vacances. Dans ce cas-là le délai de huit semaines prévu par le Traité de Lisbonne était illusoire.

Nous devons garder à l'esprit aussi un autre problème, à savoir la sélection des propositions que nous avons vocation à contrôler. Un processus de sélection efficace requiert l'établissement des critères et procédures ainsi que la création d'une équipe d'experts.

Il se pose aussi la question si nous pouvons et voulons examiner le principe de subsidiarité sans connaître la position du gouvernement. Il faut s'interroger si nos Parlements respectifs disposent du personnel capable de s'acquitter de cette tâche de contrôle. Le gouvernement, lui, dispose du support suffisant, des informations et participe au processus de décision.

En ce qui concerne le processus de contrôle du respect du principe de subsidiarité, je me permettrais de présenter les critères utilisés par la Commission des affaires étrangères du Sénat polonais. Nous pouvons différencier des critères formels et matériels.

Les critères formels peuvent être résumés en forme des questions suivantes:

1. L'Union européenne, possède-t-elle des compétences de légiférer dans le domaine auquel touche le projet? Est-ce une compétence exclusive?
2. Le projet, comporte-t-il les informations concernant les conséquences financières de sa mise en œuvre et – dans le cas d'une directive – ses conséquences légales?
3. La Commission européenne, a-t-elle réalisé des consultations adéquates?

Critères matériels:

1. Quels actions ont été entreprises au niveau national pour atteindre les objectifs du projet?
2. Les objectifs du projet, peuvent-ils être atteints à travers une coopération entre États membres?
3. Quels sont les critères qualitatifs et quantitatifs à la base desquels la Commission européenne affirme que les objectifs seront plus facilement atteints à travers des actions au niveau communautaire?

Ainsi pour décider si une proposition respecte le principe de subsidiarité, il faut vérifier dans quelle mesure elle satisfait les critères mentionnés ci-dessus.

Je vous remercie de votre attention.

M. Denis BADRÉ

Votre concision est admirable. Merci aussi d'avoir rappelé qu'il faut faire bien, mais qu'il faut faire vite. Que le principe de subsidiarité ne doit pas être un prétexte pour bloquer les décisions.

Madame Neuwirth, je vous donne la parole tout de suite. Vous êtes Vice-présidente du *Bundesrat* autrichien.

Mme Susanne NEUWIRTH, Vice-présidente du Bundesrat autrichien

Mesdames et Messieurs,

Dès le lancement du processus de réforme, l'Autriche a fait connaître son point de vue, à savoir qu'une révision des Traités instituant l'Union européenne existants devra d'abord chercher à ce que l'Europe et la politique européenne soient plus démocratiques et plus proches des citoyens.

Le Traité de Lisbonne qui élargit considérablement les droits de participation des Parlements nationaux – et plus particulièrement dans le domaine du contrôle de la subsidiarité, constitue donc un pas important dans la bonne direction. Par conséquent, c'est avec une large majorité parlementaire que l'Autriche a ratifié le Traité de Lisbonne, en avril 2008, au Nationalrat comme au Bundesrat.

Nous nous trouvons actuellement dans une phase passionnante en ce qui concerne l'avenir du Traité de Lisbonne en général et les nouveaux règlements importants sur une plus forte implication des Parlements nationaux en particulier. C'est pourquoi j'espère vraiment, et je tiens à le dire clairement ici, que le processus de ratification aboutira dans les meilleurs délais. Nous avons déjà perdu un temps précieux et l'Union européenne a besoin, et plus que jamais dans cette période où nous devons relever des défis d'importance mondiale, d'une vision claire en ce qui concerne ses propres objectifs et structures, pour conserver sa capacité d'agir, sans pour autant faire des compromis au sujet des réclamations justifiées formulées par ses citoyennes et ses citoyens qui demandent plus de transparence et de proximité aux citoyens.

Mesdames et Messieurs,

Le Parlement autrichien accorde une très grande importance aux nouveaux mécanismes visant le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité. Le Bundesrat autrichien que je représente aujourd'hui ici devant vous a récemment fait de grands efforts pour assurer le contrôle de la subsidiarité. Nous disposons désormais de bonnes conditions préalables au sein de notre enceinte permettant d'exercer nos droits de participation renforcés que je voudrais vous présenter brièvement ici:

Les projets législatifs transmis directement par la Commission européenne aux Parlements nationaux sont enregistrés dans une base de données européenne centralisée au Parlement autrichien. Tous les députés et membres du Bundesrat reçoivent, par courrier électronique, un relevé hebdomadaire des nouveaux documents, permettant d'accéder directement aux différents projets. Ces courriels sont également envoyés aux Parlements des Länder de sorte que les chambres régionales ont accès au même pool d'information.

Par ailleurs, les dits projets législatifs transmis par la Commission européenne sont accessibles à tous les citoyens dans le Net, sur le site web du Parlement.

Tous les projets de directives et de règlements qui arrivent sont automatiquement soumis à un premier examen juridique au niveau de l'administration parlementaire. Les résultats de ce premier examen qui peut être suivie d'une recommandation suggérant le traitement plus approfondi par la commission, s'il y a des réserves concernant le respect du principe de subsidiarité, sont transmis tous les mois aux présidents des commissions européennes des deux chambres parlementaires ainsi qu'aux groupes parlementaires.

Pour ce qui est du Bundesrat, c'est la commission européenne qui décidera par la suite lesquels des projets transmis par la Commission européenne seront soumis à un examen plus détaillé portant sur le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité, et qui les mettra, le cas échéant, à l'ordre du jour de la réunion suivante de ladite commission.

La base des discussions au sein de la commission sont – outre les relevés des projets pré-examinés établis par la direction parlementaire que je viens de citer – entre autres les informations provenant des ministères ainsi que les "prises de position conjointes" portant sur les projets législatifs européens et transmises par les Länder que ceux-ci considèrent comme problématiques sous l'angle de la subsidiarité.

Dans ce contexte, je me félicite du fait que la commission européenne du Bundesrat est tout à fait disposée dans la pratique à mettre ces prises de positions des Länder à l'ordre du jour, à les discuter et à faire connaître ses constatations à la Commission européenne. Ce nouveau rôle où le Bundesrat regroupe les avis et se fait pratiquement entendre comme "la voix des Länder" a une qualité tout à fait inouïe de la coopération intérieure en Autriche et permet une action coordonnée vers l'extérieur.

Mesdames et Messieurs,

A mon avis, c'est justement là, le principal et peut-être le plus grand défi lié au développement ultérieur du contrôle de la subsidiarité par les Parlements: c'est-à-dire la question de savoir comment on peut réaliser une vraie plus-value par un renforcement de la coopération et de la coordination.

D'un côté, il s'agit ici des relations intra-étatiques:

La coopération avec les Länder dont j'ai parlé fonctionne déjà bien. Les prises de position conjointes élaborées par les Länder sont fréquemment traitées au Bundesrat et transmises à la Commission européennes, en outre, des représentants politiques de haut rang et des experts des Länder, des villes et

des communes participent régulièrement aux réunions des commissions au Bundesrat, de sorte qu'une culture de la discussion réunissant à un niveau élevé les différents points de vue est apparue après relativement peu de temps.

Mais outre la coopération entre l'Etat fédéral et les Länder, la coordination entre les deux chambres du Parlement autrichien est également une question très importante. Dans ce contexte, il est sans aucun doute utile que le Nationalrat et le Bundesrat puissent recourir à une administration commune qui fournit aux deux chambres les connaissances techniques nécessaires concernant le contrôle de subsidiarité. Mais cela ne doit pas faire oublier non plus que différentes questions fondamentales font actuellement encore l'objet de discussion. Je ne mentionnerai ici que la question de la coordination politique entre les chambres lors du choix des dossiers à examiner, ou bien la question de savoir comment procéder en cas de prises de position contradictoires formulées par le Nationalrat et le Bundesrat, notamment en ce qui concerne l'exercice du droit de vote où deux voix sont prévues par la Traité de Lisbonne. Dans ce domaine, il reste encore des choses à faire, en ce qui concerne la forme juridique des solutions à trouver dans la Constitution autrichienne et les règlements intérieurs respectifs.

Mais de l'autre côté, il s'agit bien-sûr aussi de la coopération européenne entre les différents Parlements nationaux qui sont appelés à s'accorder et à échanger leurs positions dans les meilleurs délais, parce que le délai des 8 semaines pour transmettre ses avis n'est long qu'en apparence.

Certaines choses ont d'ores-et-déjà été réalisées. IPEX a été créé comme base pour un échange d'information rapide, et nous sommes appelés à utiliser pleinement cet instrument. Certaines améliorations de fond et techniques ont permis de disposer plus rapidement de plus d'informations. D'autres améliorations qui sont discutées depuis le mois de mai, dans le cadre du groupe de travail COSAC, devraient faire en sorte qu'IPEX devienne finalement un instrument pleinement opérationnel.

Pour terminer, je tiens à souligner la valeur de conférences comme celle-ci. Lorsque nous parlons de coopération interparlementaire, cette coopération ne pourra apporter ses fruits que si le dialogue entre les acteurs fonctionne bien. Dans ce sens, je remercie les organisateurs de cette conférence d'avoir pris cette initiative des plus utiles. Merci de votre attention.

M. Denis BADRÉ

Merci, chère Madame. Merci surtout d'avoir développé l'exemple très pratique que vous vivez en Autriche. Je crois que c'est très éclairant pour nous tous.

Je donne maintenant la parole à ma collègue et amie Madame Lundgren, puisque nous avons l'occasion de nous retrouver à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Mme Kerstin LUNDGREN, Membre du Comité des Affaires étrangères du Parlement suédois

Merci, Monsieur le Président. Merci au Comité des régions et au Sénat français. En tant que membre du Parlement suédois et d'un mouvement politique qui a beaucoup travaillé sur la décentralisation, je puis vous assurer que nous avons eu la même discussion en Suède. Est-ce que c'est un mot que les gens comprennent? Non. Au début, ils ne le comprenaient pas. À présent, ils le comprennent. Je crois que c'est la même chose qu'en ce qui concerne l'éducation des enfants: ce n'est pas ce que nous disons, c'est ce que nous faisons qui compte. Bien sûr, nous avons un processus devant nous...

À présent, je vais m'exprimer dans ma langue maternelle, si vous le voulez bien. Je n'ai pas toujours la possibilité de le faire. Aujourd'hui je l'ai. Je vais la prendre.

La Suède a décidé d'exercer le contrôle de subsidiarité ...

Donc, nous avons la possibilité de revoir le principe de subsidiarité. Nous sommes partis du traité de Lisbonne, des travaux au Parlement, mais également de nos travaux avec d'autres Parlements. Nous avons notamment dans ce domaine une mission très importante à accomplir. Comme vous, ici, sur la base de vos expériences, nous travaillons pour le principe de subsidiarité sur la base de notre constitution.

Nous avons décidé d'avoir une consultation entre le Parlement et le gouvernement. Nous avons également un comité qui rencontre le gouvernement chaque semaine. Chaque semaine, le gouvernement et le Parlement se rencontrent pour tenir une réunion avant chaque décision au Conseil des ministres. Et ce n'est pas tant un contrôle de subsidiarité, mais on peut dire que le *Rikståg*, le Parlement, a beaucoup plus de pouvoirs dans des domaines où auparavant nous n'en avions pas. Par exemple, il y a eu une commission en la matière. Auparavant, nous n'avions rien à voir avec la politique étrangère. À présent, nous avons notre mot à dire sur le sujet.

Sur la base de ces expériences, nous avons travaillé sur le traité constitutionnel. Ceci ne fonctionne pas suffisamment bien. Souvent, au Parlement, les gens ne se sentaient pas suffisamment actifs, et les citoyens n'avaient pas le sentiment que nous agissions. Nous avons donc décidé d'effectuer un contrôle pour pouvoir activer tout le Parlement suédois et le

mettre au travail. Nous avons donc créé un nouvel ordre, nous avons abordé de nombreuses questions, organisé des consultations avec des comités de l'Union européenne, et nous les avons mis en contact avec des commissions parlementaires.

Par exemple, la Commission sur l'Emploi va également travailler avec la Commission de l'Emploi de l'Union européenne, sur les questions sociales, etc., etc.

Ainsi, je peux dire que, s'agissant de ma Commission, nous avons tenté de travailler activement et d'agir dès le début. Car il s'agit de voir très rapidement ce qui se passe et c'est ce que nous faisons au niveau de cette Commission. Nous avons fait venir très rapidement les "livres verts" et "blancs" pour permettre à la Commission d'émettre son avis devant la Chambre, afin de pouvoir avoir une discussion générale. De cette façon, nous détectons très rapidement les zones qui peuvent être très intéressantes à analyser pour nous et sommes présents dès le début de l'analyse. Nous avons également été très actifs dans trois des quatre tentatives qui ont été faites dans ce domaine. Nous avons une longue tradition d'autonomie locale et régionale qui influence nos contacts à différents niveaux.

À présent, sur cette base, nous allons procéder à un nouveau contrôle. En effet, il s'agit de parler avec précision au citoyen, qui doit pouvoir comprendre et analyser, mais aussi à tous les niveaux des organes démocratiques, que ce soit au niveau local et régional, comme au niveau du Parlement. Et ce, pour que l'on puisse voir ce que nous y faisons, et ce que nous faisons également au niveau européen.

Il résulte du traité de Lisbonne que le rôle du gouvernement ne sera plus exactement le même qu'auparavant. Nous espérons donc créer un nouvel ordre qui nous permettra de travailler et d'avancer. À l'automne, nous pourrions effectuer de meilleurs votes qui refléteront un meilleur niveau de démocratie, fonctionnant à la fois pour nos citoyens et pour les autorités locales et régionales.

Il est très important – lorsqu'on travaille sur la question de la subsidiarité – d'œuvrer à ne pas considérer seulement son propre niveau. Il faut créer un espace pour que tous les autres niveaux soient pris en compte et occuper tout l'espace que nous permet d'occuper la législation.

Je vous remercie.

M. Denis BADRÉ

Merci beaucoup à vous aussi, pour nous avoir détaillé l'exemple de votre pratique suédoise de la subsidiarité et pour l'avoir fait en un temps record. Merci à vous pour votre concision. Je donne tout de suite la parole à Lord Tope, de la Chambre des Lords et du Comité des régions.

Lord TOPE, Membre de la Chambre des Lords et membre du Comité des régions

Je suis ravi d'être ici parmi vous, au Sénat français, et d'y prendre la parole. Ce pour raisons personnelles. J'ai présidé la première conférence sur la subsidiarité, au *Bundesrat*, à Berlin. Et j'ai accueilli la deuxième, à Londres. Voilà la troisième conférence sur la subsidiarité et je suis ici et je prends la parole.

Je suis tout à fait conscient, ce faisant, que juste devant moi et dans ma ligne de mire, se trouve le Président du Comité des Affaires européennes de la Chambre des Lords, qui devrait être en train de prendre la parole, lui, comme il l'a fait d'ailleurs lors de la conférence de Londres. En effet, il a beaucoup plus de poids que moi et il est beaucoup plus éloquent que moi. J'ai essayé de le pousser à prendre la parole, il a décliné. Et du coup, c'est ma chance.

Pour commencer, je vais vous parler du système au Parlement du Royaume-Uni, comme vous nous avez demandé de le faire. Puis je vous dirai quelques mots sur un domaine que nous n'avons pas vraiment abordé aujourd'hui.

Concernant notre Parlement, tout d'abord. La Chambre des Lords est presque complètement constituée de membres qui n'ont pas été élus, mais nommés, et nommés à vie. Un des effets de ce système est que parmi nous, à savoir dans la Chambre Haute, nous avons un bon nombre d'ex-Commissaires européens, d'ex-Ministres des Affaires étrangères du gouvernement britannique, d'ex-membres du Parlement, d'ex-ambassadeurs, des hauts fonctionnaires, etc. Donc – et c'est un cas unique, je crois – nous avons, à la Chambre des Lords, une très grande quantité et qualité d'expertises en matière européenne. Nous avons évidemment une Commission des Affaires européennes, qui, elle-même, compte sept sous-commissions, qui abordent les différents aspects de ces Affaires européennes. Résultat: tous les documents européens et la législation européenne, passent par ces sous-commissions et par cette Commission. Donc, la Chambre des Lords – et je ne dis pas cela parce que son Président est assis en face de moi – a une forte expérience des Affaires européennes et fait un travail extrêmement poussé, ce qui, peut-être, pourra surprendre certains.

Pour ce qui est de la Chambre des Communes, la Chambre Basse, il y a aussi une Commission qui suit les Affaires européennes. Et il est très intéressant de noter que, cette semaine, ses membres viennent de publier un document intitulé: *La subsidiarité, les Parlements nationaux, et le traité de Lisbonne*. De plus, ils ont eu l'excellente idée de publier ce texte juste avant ma visite ici. Je ne vais pas entrer dans son détail, je n'en ai pas le temps, mais je vais tout de même vous lire trois des conclusions de ce texte, qui me semblent résumer fort bien l'approche de la subsidiarité et de son contrôle, au Parlement du Royaume-Uni.

Tout d'abord il est dit que "il s'agit de l'examen des propositions de l'Union européenne, pour voir si elles sont conformes au principe de subsidiarité, en tant que partie fondamentale, et qui existe depuis longtemps, au principe de contrôle des Affaires européennes". C'est donc ce que nous faisons à la Commission de la Chambre des Lords. "Une proposition est-t-elle conforme ou non? C'est évidemment une décision politique et cette évaluation n'est pas toujours objective".

Enfin: "Il est très rare que l'ensemble d'une proposition ne soit pas conforme au principe. Ce qui est plus fréquent, c'est qu'une des dispositions ne soit pas conforme...". Nous ne voyons pas pourquoi les choses devraient changer, même si l'augmentation des compétences de l'Union européenne, dans le cadre du traité de Lisbonne, pouvaient donner lieu à d'autres conflits en matière de conformité, si ce traité était finalement ratifié.

Donc vous voyez que nous suivons déjà le principe de subsidiarité de façon très approfondie.

Lorsqu'il y a des préoccupations ou des problèmes qui se posent, ils portent, en général, sur une partie de la proposition, et non pas sur son ensemble. Et à ce moment-là, nous essayons d'exercer une influence sur le gouvernement britannique. Je vous dis tout cela sans le commenter, mais je voudrais tout de même vous parler d'un aspect plus général et plus vaste du principe de subsidiarité.

Je vous ai dit que beaucoup de nos membres avaient une longue expérience européenne, à la Chambre des Lords. Nous avons aussi des représentants des autorités locales. Je suis l'une des dix personnes qui travaillent dans un Conseil régional, sachant qu'à la Chambre des Lords, qui compte 700 personnes, fort peu travaillent à un niveau local. Vous voyez donc là que l'expertise ne saurait être la même que lorsqu'il s'agit d'Affaires européennes.

Que signifie la subsidiarité? Cela signifie que les décisions doivent être prises de façon aussi proche que possible des citoyens. La subsidiarité est une approche du bas vers le haut et non pas le contraire. Au Comité des régions, nous parlons souvent de la nécessité d'avoir de véritables contacts avec le

citoyen, de rapprocher l'Europe du citoyen. C'est exactement selon moi ce que devrait signifier la subsidiarité. C'est le but de cette conférence, et c'est d'ailleurs ce qui ressort du débat d'aujourd'hui.

Sont tout à fait à importantes– et je comprends qu'on en ait parlé aujourd'hui – les relations entre les Parlements nationaux et régionaux et l'Union européenne. Mais j'avoue ne pas avoir grand-chose à ajouter. Il me semble que tout le monde a déjà dit ce qu'il y avait à dire à ce propos. Et d'ailleurs, l'heure tourne. J'aimerais dire qu'il faut aussi déterminer les relations pour les Affaires européennes – mais pas seulement – entre les citoyens et les représentants du gouvernement au niveau local, au niveau régional et au niveau du Parlement. Il faut aussi traiter de la subsidiarité à ce niveau-là, sans quoi nous resterons peu nombreux, des initiés, qui discuteront entre eux d'Affaires européennes, quand les citoyens resteront quasi ignorants et profondément indifférents.

Le message que je voudrais faire passer est quelque peu différent du message des autres, car je parle au nom d'un État qui est parmi les plus centralisés, sinon le plus centralisé. Mon message est qu'il faut aller au-delà de ce qui se fait déjà au Parlement, pour arriver à avoir des contacts au niveau local, avec nos citoyens, pour leur faire mieux comprendre les Affaires européennes.

J'espère avoir abordé les choses sous un angle un petit peu différent de celui de mes prédécesseurs.

Merci.

M. Denis BADRÉ

Merci de nous avoir rappelé que nous aurons gagné lorsque tous les européens seront des "initiés". Je donne immédiatement la parole à Monsieur Gottardo.

M. Isidoro GOTTARDO, Membre de la Chambre des Députés de la République italienne, Membre du Comité des régions

Merci à tous d'avoir organisé cette réunion. Je remercie en particulier le Président Van Den Brande, qui est mon Président, puisque je suis membre du Comité des régions. Mais maintenant, c'est au nom de la Chambre des Députés italiens que je prends la parole. La Chambre des Députés italiens apprécie cette initiative et je profite de l'occasion pour remercier le Sénat Français d'avoir organisé cette conférence.

Le Parlement italien a une forte tradition pro-européenne. Le traité a été ratifié à l'unanimité à la Chambre des Députés et au Sénat, et ce, suite à un long débat. Donc cette unanimité n'était pas le fait du hasard. Nous avons mesuré toutes les contradictions de cette Europe, qui semble bien distante aux citoyens. Enfin, nous avons pris cette décision en connaissance de cause, en pensant que c'est bel et bien le traité qui permettrait de rapprocher l'Union européenne du citoyen. Je tenais à le souligner pour vous expliquer la situation de notre pays. Pour nous il ne s'agit pas de savoir si le traité va entrer en vigueur. Mais quand. Pour nous, il est évident qu'il entrera en vigueur, même si nous sommes parfaitement conscients – et je le souligne en passant – que nous devons être extrêmement déterminés, car ce problème ne fait que s'aggraver, pour l'Europe: si le traité entre en vigueur trop tard, nous risquons d'éloigner une fois de plus l'Europe des citoyens. Le traité est là pour accomplir ce qui n'avait pas été fait dans le cadre du traité de Nice. Nous sommes donc convaincus de son utilité dans l'Europe d'aujourd'hui. Il faut donner des perspectives de certitude et de sécurité aux citoyens, face à la mondialisation. La récente crise financière montre bien qu'une réponse rapide et efficace à l'échelle mondiale, n'est possible que si l'action est commune au niveau européen. Nous avons bien compris, à ce moment-là, ce qu'était la subsidiarité.

Il ne s'agit plus maintenant d'une perception de haut vers le bas, mais d'une subsidiarité qui s'impose au moment de crises.

Nous nous sommes aperçus que l'Europe avait des responsabilités qu'on ne lui connaissait pas. Il faut donc utiliser tous les principes et les instruments de l'Union européenne existants, garantis par le traité de Lisbonne. La subsidiarité est absolument fondamentale en l'espèce, si l'on veut aller au-delà de ce paradoxe qui suscite les critiques de l'opinion publique. Certains pensent qu'il n'y a pas suffisamment d'Europe là où il en faudrait plus, et trop là où le niveau local serait plus adapté. Ce n'est pas par hasard que le traité a prévu des prérogatives différentes, les unes dévolues aux Comité des régions, de manière indirecte, et les autres aux Parlements nationaux. Ils ont maintenant des pouvoirs de contrôle de la subsidiarité.

Par ce biais, nous avons voulu créer un nouvel équilibre institutionnel et rapprocher les gouvernements des citoyens. C'est donc dans la logique même du traité que de mettre en place une véritable coopération, pour mieux contrôler le principe de subsidiarité entre les Parlements nationaux et les Comités des régions.

Pour structurer cette coopération, nous devrions, à mon avis, nous inspirer de certains éléments importants et poursuivre la réflexion des Parlements nationaux et du Parlement européen, fondée sur le respect de l'autonomie et de la parité de tous les Parlements. C'est-à-dire en évitant d'avoir recours à des

méthodes de coopération directe et en privilégiant l'exercice collectif, et non pas en laissant chacune des Assemblées exercer ses propres prérogatives.

L'importance des instruments pour échanger à temps les informations et les estimations sur la subsidiarité, comme le système IPEX, par exemple, s'impose. Il faut avoir d'autres forums d'échanges de vues concernant les bonnes pratiques et le contrôle de subsidiarité, comme la COSAC, plutôt que de procéder à une estimation commune de ce qui se fait autour de tel ou tel acte. Il faut être conscient que les Parlements nationaux, et aussi le Comité des régions et les Assemblées régionales, ne doivent pas être de simples gardiens des compétences. Il faut interpréter les mécanismes du traité, mais certainement pas à des fins de blocage de l'action européenne ou à son ralentissement. Non seulement le contrôle de la subsidiarité doit être compris pour limiter d'éventuels abus, mais, le cas échéant, il doit être conçu comme une possibilité d'étendre les capacités d'interventions européennes. Je souligne enfin ce dernier aspect des choses: la subsidiarité ne peut pas monopoliser l'attention et les ressources de nos institutions, qui devraient privilégier l'intervention des choix politiques et réglementaires de l'Union européenne, sur le fond. La subsidiarité ne doit pas être seulement revendiquée. Il faut y croire. Il faut que chacun la construise par son action quotidienne, et dans tous les cas.

Ce matin, le Président Formigoni nous a présenté un scénario très complet et très complexe de la subsidiarité et de ce qu'elle signifie. Il peut le mettre en œuvre, car il vient d'une région qui a su construire cette subsidiarité depuis longtemps, en termes institutionnels mais aussi en termes sociaux, qui privilégient la liberté et la compétitivité, qui met la personne au centre de l'action et la famille au côté des institutions. Tout ceci, avec des instruments de répartition des responsabilités qui fonctionnent convenablement. Conformément à cette approche, la Chambre des Députés italienne a l'intention de définir les instruments appropriés de coopération avec le Comité des régions, afin de renforcer l'exercice de leurs compétences respectives.

Je vous rappellerai qu'au cours de la ratification du traité de Lisbonne par le Parlement, la Chambre a déjà manifesté le fait qu'elle était favorable à ce que l'on consulte régulièrement et rapidement les Assemblées régionales italiennes. C'est d'ailleurs ce qui est prévu par l'article 6 du protocole.

En conclusion, je dirais qu'il est important – sans arriver aujourd'hui à des conclusions dans ce domaine – que tous les sujets impliqués se lancent dans une réflexion approfondie. Il faut voir auprès de quels forums cette réflexion devra être poursuivie. Mais cet appel n'est pas que le mien. C'est aussi celui de la Chambre des Députés italienne. Il faut agir afin que le traité de Lisbonne entre en vigueur sans retard supplémentaire. C'est la réponse qu'attend l'Europe, si elle veut récupérer la confiance de ses propres citoyens.

Merci.

M. Denis BADRÉ

Merci, Monsieur Gottardo. Il était bon que l'on termine sur ce rappel de l'urgence à ce que le traité de Lisbonne puisse être ratifié. Je sais qu'il y a des demandes de parole et je me demande si on ne va pas la satisfaire après la deuxième phase de la soirée. Si ça ne vous ennue pas, on va regrouper l'ensemble des questions après la deuxième partie qui porte sur le contrôle juridictionnel de la subsidiarité. Ensuite parole sera donnée à ceux qui en ont manifesté le souhait. Je remercie Monsieur Glowski, Madame Neuwirth, Madame Lundgren, Lord Tope et Monsieur Gottardo pour leurs contributions à nos débats.

Je demande à Messieurs Lenaerts, Mildon et Merloni de me rejoindre à la tribune.

Pendant tous nos travaux, nous avons senti planer le besoin et la nécessité d'avoir des bases juridiques claires de façon à savoir qui contrôlera quoi et comment.

Je donne la parole à Monsieur Lenaerts, juge à la Cour de Justice de la Communauté européenne.

DEUXIÈME PARTIE :

LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA SUBSIDIARITÉ : LES MOYENS JURIDIQUES PERTINENTS POUR ASSURER LE CONTRÔLE DE CE PRINCIPE, DANS LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE DROIT

M. Koen LENAERTS, Juge à la Cour de justice des Communautés européennes

Merci, Monsieur le Président. Permettez-moi quand même, malgré les contraintes de temps de vous remercier m'avoir invité à ce colloque, coorganisé par le Comité des régions et le Sénat français, auquel c'est un plaisir et un honneur pour moi de pouvoir participer.

De plus, je crois pouvoir ajouter une dimension au débat que vous avez déjà eu tout au long de cette journée, en me demandant quelle est la sanction judiciaire du principe de subsidiarité, en particulier en vue de la défense des autorités infra-étatiques des États membres, et plus particulièrement encore des régions à pouvoirs législatifs.

Je serai schématique pour être bref, et évidemment tout à fait disposé à répondre ensuite à des questions, si l'occasion se présentait.

Les régions ou les autorités locales ne sont pas des requérants privilégiés devant la Cour de justice des Communautés européennes. Cela veut dire qu'à la différence des États membres, ces régions n'y ont pas un simple accès, pour demander à la Cour l'annulation de tout acte qu'elles croiraient être contraire au principe de subsidiarité, à savoir celui qui nous intéresse le plus, dans son détail. Au risque de vous froisser un peu, les régions, sont techniquement parlant, assimilables à des personnes physiques ou morales. Elles n'ont accès à la Cour, en l'occurrence au Tribunal de première instance et, en degré de pourvoi à la Cour, que dans le cas rare où un acte communautaire leur est directement adressé. Autrement dit, soit dans le cas où l'acte est adressé à un État membre, ce qui est plus fréquent, soit lorsqu'il s'agit d'un acte de portée générale qui n'est adressé à personne, mais qui entre en vigueur de par sa publication. Dans ces cas-là, les régions doivent démontrer qu'elles sont individuellement et directement concernées, comme le seraient des personnes physiques ou morales. Actuellement, il n'y a que deux domaines dans lesquels cette démonstration réussit assez bien aux régions. Il s'agit du domaine des aides d'État, lorsque la Commission prend une décision interdisant une aide d'État, au motif qu'elle serait incompatible avec le marché commun, et que c'est la région ou l'autorité infra-étatique qui octroie cette aide. Dans ce cas,

cette autorité est directement et individuellement concernée dans la façon dont elle exerce ses compétences propres.

C'est également le cas – et le cas récent du *Land Überösterreich* l'a démontré – lorsqu'elle exerce ses compétences propres, en matière environnementale, par exemple et demande une dérogation à une directive d'harmonisation du marché intérieur, sur la base du fameux article 95 du traité CE.

Donc, conformément à une procédure prévue dans le traité, lorsqu'une région, au titre de ses compétences propres, veut déroger à une telle directive d'harmonisation, elle doit, par le biais de son État membre, demander à la Commission de pouvoir y déroger. Si la Commission refuse et fait grief à cette région, elle est directement et individuellement concernée. Mais, au risque de vous décevoir, ce sont les seuls cas de figure où elles ont un accès "pratique" pour défendre leurs propres prérogatives, et à travers celles-ci, la défense, en leur faveur, du principe de subsidiarité.

Il y a donc une véritable lacune, convenons-en, car il y a une multitude d'actes de portée générale – comme toutes les directives, dans n'importe quel domaine législatif, pour lesquelles l'Union européenne a compétence – où ce sont les régions, qui, par leurs pouvoirs législatifs transposent ces directives dans l'ordre juridique interne, au niveau des ordres juridiques constitutionnels des États membres. Quand bien même une région aurait manifestement l'impression qu'on a passé outre le principe de subsidiarité, elle ne pourrait pas saisir, en tant que telle, la Cour de justice.

Que faire pour combler cette lacune, apparente à tout le moins, de protection juridictionnelle des régions, en vue de la sanction judiciaire du principe de subsidiarité? Nous disposons pour cela de trois voies. Premièrement, la région peut frapper à la porte de son État membre, car un État membre peut faire un recours, tout en étant représenté par une région. À ce moment-là, l'État membre étant requérant privilégié, la région jouit du même statut, *de facto*. Mais cela dépend du bon vouloir de l'État membre dont dépend la région. Deuxièmement, comme vous le savez, depuis le traité de Lisbonne, l'État membre peut notifier à la Cour un recours en annulation du Parlement national, si le Parlement national est convaincu que le principe de subsidiarité a été violé. Il est parfaitement légitime pour un ordre juridique d'un État membre, de convenir, en interne, que ce que le Parlement national fait, le Parlement régional peut le faire. Cela dépend donc d'une espèce d'accord constitutionnel au niveau de l'ordre juridique interne de l'État membre en cause.

Troisièmement – et cela nous amène directement à notre "co-hôte" institutionnel d'aujourd'hui, à savoir le Comité des régions – dans le droit actuel, tout le monde le sait, ce Comité n'a pas accès à la Cour de justice. Toutefois, comme le dernier orateur a appelé de ses vœux la ratification rapide

du traité de Lisbonne – et je m’y associe très volontiers – lorsque tel sera le cas, le Comité des régions aura accès direct à la Cour de justice, et cela, dans deux cas de figures.

Premièrement, lorsqu’il lui faudra défendre le respect de ses prérogatives propres, consistant à être consulté, chaque fois que le traité le prévoit comme composant du processus législatif de l’Union. Le traité le prévoit chaque fois que le processus législatif de l’Union donne droit, en regard du principe de subsidiarité entre autres, aux entités infra-étatiques des États membres. Deuxièmement, et ça nous amène au cœur de notre sujet, le Comité des régions – quand bien même il aurait été très correctement consulté et aurait donné son avis – peut néanmoins introduire un recours en annulation contre un acte législatif de l’Union, chaque fois qu’il est convaincu que cet acte viole le principe de subsidiarité, pourvu que la matière sur laquelle porte cet acte législatif de l’Union soit une matière au sujet de laquelle le Comité doit être consulté, dans le cadre du processus législatif. Ici se pose la question de la valeur juridique du Comité des régions. À mon sens, cette valeur est grande.

D’abord une analogie est à faire avec la jurisprudence actuelle, concernant les bases juridiques du traité, selon laquelle le Parlement actuel n’a pas droit à la codécision dans le processus législatif dit "extraordinaire" – et heureusement ces bases juridiques ne sont plus très nombreuses, mais il y en a encore – mais a droit à la simple consultation. Dans ce domaine, la Cour de justice a été régulièrement appelée à préciser le contenu de ce droit à être consultée et la Cour a dit, premièrement, que: "La consultation est une forme substantielle dont le non respect conduit à l’annulation, l’invalidité et l’illégalité de l’acte". Deuxièmement, lorsque le Parlement a été consulté en début du processus de décision, mais qu’au cours de la procédure au sein du Conseil – et entre autres à l’instigation de la Commission, le contenu de la proposition initiale change de manière à ce point importante que la première consultation porte en réalité sur un texte devenu obsolète à la fin du processus, tout juste avant son adoption – l’obligation de consultation comporte celle de reconsultation. À défaut de quoi, de nouveau, une forme substantielle est violée, ce qui conduit à l’annulabilité de l’acte.

Troisièmement, il n’y a pas encore de jurisprudence sur le point de savoir si le Conseil doit, toujours par rapport au Parlement européen, motiver le non suivi du contenu de l’avis. Ce n’est pas que la Cour ait dit que le Conseil ne doive pas le motiver, mais la question n’a pas encore été tranchée. Elle est encore ouverte.

Mais, par analogie avec une autre procédure connue du droit communautaire, à savoir la comitologie – et je vous en épargne les détails, sinon je transgresserais certainement le temps de parole – la procédure d’avis selon laquelle un Comité, composé de représentants des États membres lors de l’exécution du droit communautaire par la Commission délivre un avis à celle-

ci, dès lors qu'elle s'en écarte, il est expressément prévu qu'elle doive en indiquer les raisons. Pour le Comité des régions la question se pose de savoir si l'analogie est plutôt à faire avec cette procédure de comitologie, qui consiste en l'obligation pour le processus législatif d'expliquer pourquoi l'on s'écarte de l'avis, ou est à faire avec les avis du Parlement européen, où la question n'est pas clarifiée.

Ma conclusion est la suivante. Au vu du fait que le Comité des régions peut introduire un recours en annulation contre l'acte législatif, si cet acte s'écarte de l'avis du Comité des régions, celui-ci pourra être conduit à faire un recours en annulation contre l'acte, d'autant que l'avis aura mis en cause un non-respect, par l'acte adopté, du principe de subsidiarité.

En cela, et c'est ma dernière phrase, je me retrouve entièrement dans le texte du 16 septembre 2008 qui m'a été communiqué, émanant du Secrétaire général: *"Subsidiarity monitoring in the Comity of régions. Political process."*. J'ai ici le texte en anglais, où je lis effectivement, à la page 6: "Du point de vue politique, une action devant la Cour de justice, concernant la subsidiarité serait plus légitime si le Comité des régions avait déjà parlé de la subsidiarité et des problèmes qu'elle pose, dans un avis sur le sujet". Le nœud de l'effectivité de l'apport du Comité des régions au processus législatif, ou sa consultation, se trouve ici. Le Comité doit prendre position dans tous ses avis sur le principe de subsidiarité. Si le Conseil et le Parlement en codécision n'en tiennent pas compte et n'indiquent pas les raisons pour lesquelles ils n'en tiennent pas compte, cela constitue, en principe, la base sur laquelle un recours en annulation peut être formé. La conséquence en est que le Conseil et le Parlement vont, à mon sens, motiver leurs actes par rapport à l'avis du Comité des régions. Je vous remercie, Monsieur le Président.

M. Denis BADRÉ

La salle vous applaudit et vous remercie avec moi pour le caractère substantiel et synthétique de cet exposé difficile, qui nous a apporté des précisions tout à fait utiles, de manière très claire. Je donne la parole à Monsieur Mildon, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

M. Yavuz MILDON, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Merci beaucoup, Monsieur le Président et Messieurs les Sénateurs.

Tout d'abord, c'est moi qui vous remercie, car il y a un vote important au Sénat et vous restez avec nous, malgré cela.

Mesdames et Messieurs, la reconnaissance de l'importance de la démocratie dans les territoires, en tant que socle dans toute société démocratique, a conduit à la création de la Conférence européenne des pouvoirs locaux en 1957, puis à la création du Congrès et à l'adoption, en 1985, de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Cette *magna carta* des collectivités est le premier traité international dans ce domaine. Il en est devenu la pierre angulaire de la démocratie locale. La Charte qui contient nos réflexions et nos délibérations sur la conception de la démocratie qui fermentaient depuis des décennies regroupe en un texte unique ce qui a amorcé une nouvelle phase de l'évolution démocratique de notre continent.

La Charte affirme que la gestion d'une grande partie des affaires publiques par la participation des populations, constitue un élément clé de tout système démocratique, en particulier lorsqu'elle a lieu au niveau local, à travers des organes élus directement par les citoyens. Le principe de subsidiarité guide donc l'action de notre Congrès qui vise à renforcer la démocratie locale au fil des ans. Le Congrès du Conseil de l'Europe est le seul organe européen chargé de veiller à la mise en œuvre de la charte de l'autonomie locale.

Comme vous le savez, le Conseil de l'Europe est composé de 47 pays, dont 27 sont membres de l'Union européenne. Le système mis en place par le Conseil de l'Europe comprend aujourd'hui une gamme d'outils, qui va du *monitoring* traditionnel – incluant les rapports des recommandations pays par pays sur l'État de la démocratie et l'observation des élections locales et régionales – aux missions d'enquêtes, dans les cas ponctuels de violations possibles de la Charte.

Notre groupe d'experts indépendants sur la Charte se concentre précisément sur les aspects juridiques de son application et le Président de ce groupe, Monsieur Merloni, qui va intervenir après moi, va vous en parler en détail.

La multitude de gouvernances à tous les niveaux, constitue à nos yeux la base du concept de multi-gouvernances qui est activement promu et défendu aujourd'hui par le Comité des régions de l'Union Européenne, notamment par son Président et ami du Congrès, Monsieur Luc Van den Brande. Par son action, le Congrès défend le même concept de multi-gouvernances, qui découle de la subsidiarité, tout en le complétant.

C'est dans cet esprit que le Congrès a élaboré également un traité similaire, par rapport à la gouvernance régionale, à savoir le projet de Charte européenne de la démocratie régionale, présenté lors de la session plénière du Congrès, en

mai de cette année. Elle porte non pas sur la situation de l'autonomie, mais, je veux le souligner, sur la situation de la démocratie régionale. Outre le fait qu'il s'agit du premier texte énonçant la doctrine de la démocratie régionale, la Charte réaffirme le respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, comme étant l'un de ses principes essentiels et propose divers modèles d'autonomie régionale.

En conclusion, je tiens à réaffirmer que la subsidiarité et la multi-gouvernance, sur lesquelles repose la démocratie territoriale, sont les conditions *sine qua non* de la pleine réalisation des droits de nos collectivités.

Je vous remercie de votre attention.

M. Denis BADRÉ

Il était important que vous rappeliez, en allant à l'essentiel, en quoi la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe sert la subsidiarité.

Je donne la parole à Monsieur le Président Merloni, Président du groupe d'experts indépendants sur la Charte dont Monsieur Mildon vient de nous parler, au Conseil de l'Europe.

M. Francesco MERLONI, Président du groupe d'experts indépendant sur la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe

La protection juridique de la subsidiarité en Europe

1. Les deux "subsidiarités"

Dans l'expérience juridique européenne le principe de subsidiarité a acquis au moins deux significations importantes:

a) La subsidiarité come critère d'action ("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. Le principe autorise l'Union européenne, aux conditions prévues par les Traités, d'exercer certaines activités de compétence ordinaire des États membres, utiles pour les objectifs de l'Union, sans modifier d'une manière stable la répartition des compétences.

b) La subsidiarité come critère de répartition des compétences

Dans beaucoup de pays européens le principe est adopté afin de régler les processus de répartition des compétences entre niveaux d'administration. Il peut s'agir d'un critère imposé par la Constitution ou par la loi, qui engage les lois successives qui attribuent compétences administratives (et ressources financières) aux divers sujets publics, en partant du bas, du niveau d'administration plus proche du citoyen.

En termes plus généraux le principe de subsidiarité s'inscrit dans un mouvement visé à simplifier l'administration pour rendre son action plus efficace et plus soumise au contrôle des citoyens, même si la plus large décentralisation des compétences qui en résulte peut rendre plus complexe l'application des politiques publiques.

Du point de vue d'expérience communautaire le thème qui s'impose est celui de la "gouvernance": la mise en place des instruments de pleine et loyale coopération entre niveaux d'administration.

Mais il n'y a pas de coopération sans une claire répartition des compétences administratives.

Le principe de subsidiarité come instrument fort de clarification dans la répartition des compétences en renforçant le processus de consolidation de la démocratie (en valorisant les autonomies locales).

2. *La subsidiarité UE*

La "subsidiarité UE" est un instrument de garantie de la plénitude des compétences des États membres (et des collectivités territoriales internes aux États) et de protection contre toute action excessive de l'Union, dans les matières de compétence concurrente de l'Union: «Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire» (art. 3B des Traités).

En vertu de la réserve aux États de l'organisation administrative interne, la subsidiarité UE ne peut pas devenir un principe applicable à l'intérieur des États membres. Elle s'applique seulement entre niveau national (d'État membre, qui comprend tout les niveaux internes d'administration) et niveau communautaire.

La protection juridictionnelle de ce principe est confiée à la Cour de Justice de l'Union Européenne sur recours des États, des institutions (y compris, importante nouveauté insérée dans le traité de Lisbonne, le Comité des régions). Les collectivités territoriales internes aux États n'ont pas ce droit de recours.

3. La subsidiarité come principe sur la répartition des compétences

Le principe de subsidiarité sur la répartition des compétences (subsidiarité "verticale"), introduit dans l'ordonnement de chaque pays européens, impose aux sujets titulaires des pouvoirs de répartition des compétences de procéder à cette répartition en évaluant la meilleure distribution et en partant du niveau plus bas (plus proche aux citoyens) vers le haut.

Il s'agit d'un critère différent de la simple réserve de loi (ordinaire, constitutionnelle ou renforcée) pour exercer les pouvoirs de répartir les compétences.

Il s'agit, encore, d'un critère différent des garanties de participation reconnues aux collectivités territoriales (et à leur associations) dans les processus (législatif) de décision.

Il s'agit d'un critère positif: on impose une procédure d'action sur le plan juridique et logique: les compétences d'intérêt local doivent rester à niveau local. Seules les compétences concernant intérêts unitaires de plus haut niveau peuvent être attribuées aux autorités supérieures.

4. La diffusion du principe de subsidiarité (comme critère de répartition des compétences) dans les États membres de l'Union

Le principe peut être adopté:

a) par une loi constitutionnelle (c'est, assez récemment, le cas de l'Italie: voir l'art. 118 Cost, comme modifiée par la loi constitutionnelle n. 3 de l'an 2001; c'est aussi le cas de la France: voir la modification de la Constitution du 2003) ou par une loi renforcée (en Espagne, les Statuts des *Comunidades autónomas* ont le rang de loi supérieure à la loi ordinaire: voir le récent Statut de la Catalogne, qui adopte le principe de subsidiarité à l'art. 84,3)

b) par une loi ordinaire: nationale (en Italie la loi n. 59 du 1997, adoptée avant la réforme constitutionnelle du 2001) ou régionale (dans le sens plus large, qui

comprends toutes les institutions de niveau intermédiaire entre Etat et collectivités locales, comme les Länder allemands).

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 nationales 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, comme en France ou en Allemagne).

5. Les garanties juridictionnelles du principe de subsidiarité

Plusieurs difficultés s'opposent à la reconnaissance de droits de recours juridictionnels pour la tutelle du principe de subsidiarité:

A) la tradition, qui préfère configurer les garanties des collectivités locales relativement à l'attribution de compétences comme garanties de caractère "politique";

B) la relative indétermination du contenu du principe: quand une compétence relève clairement, par rapport à son contenu objectif, d'un niveau d'administration? Reste toujours plus facile vérifier le respect des règles procédurales. La subsidiarité comme droit plutôt négatif.

C) la résistance à représenter un véritable "droit" à l'autonomie locale (et aux compétences nécessaires). La répartition des compétences est l'effet d'une évaluation d'un intérêt général, du système administratif, plutôt que d'une reconnaissance de droit (à l'attribution). Difficulté à reconnaître la subsidiarité comme droit positif.

Les systèmes juridiques des différents pays de l'Europe prévoient différents droits de recours:

a) d'un côté on a des *recours directs* des collectivités locales aux Tribunaux constitutionnels (pour l'annulation des dispositions des lois sur la répartition des compétences (Bulgarie, Espagne, Autriche, Allemagne; en Italie seulement les Régions ont un droit de recours direct contre la loi de l'Etat);

b) de l'autre côté on a des *recours indirects aux tribunaux ordinaires* (civils ou administratifs) pour soulever la question de constitutionnalité de lois, nationales ou régionales (plusieurs pays, Italie et Espagne)

C'est encore hors question, partout, le droit de recours direct aux tribunaux ordinaires pour la non application, dans le cas concret, d'une loi adoptée en violation du principe de subsidiarité. Il s'agit d'un pouvoir prévu dans le système juridique de l'Union européenne, reconnu aux juges en cas de contraste entre une loi nationale et une disposition communautaire. Mais qui ne s'applique pas aux cas de contraste, interne, entre attribution de compétences par la loi ordinaire et le principe de subsidiarité.

6. Divergences des expériences et nécessité d'une application large et homogène du principe

Les expériences des divers pays sont encore très hétérogènes et initiales, ce qui empêche l'application diffuse et large du principe à l'intérieur de chaque pays de l'Union européenne.

La "subsidiarité UE" peut aider, dans le sens que l'UE donne le bon exemple, en appliquant de manière rigoureuse le principe pour ce qui concerne les relations UE-États membres, mais reste toujours dans la limite du respect plein de la souveraineté des États membres, il ne pénètre pas à l'intérieur de chaque pays membre.

Plus utile un instrument international, visé à promouvoir la progressive adoption du principe par les États. A ce propos très utile et intéressante s'avère l'expérience de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

7. La Charte européenne de l'autonomie locale

La Charte est une véritable convention internationale contraignante, signée et ratifiée par la large majorité des pays membre du Conseil de l'Europe (42 sur 46). Chaque Etat s'engage à respecter les dispositions de la Charte.

Il ne s'agit pas d'un simple protocole annexé à la Charte européenne des droits de l'homme (on aurait pu étendre la notion de droit fondamental: 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, qui est la valeur des traités internationaux fondé sur des engagements mutuels entre États.

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 États qui ont accepté ces conséquences en signant les Traités européens.

La Charte n'est pas accompagné par la création d'une Court internationale, composée par des juges indépendants par rapport aux pays signataires (comme dans le cas des droits de l'homme) et dotée de pouvoirs directs, comme le pouvoir de faire prévaloir le droit international sur le droit interne, ou de sanctionner directement les États.

L'application de la Charte est pourtant largement remise aux États mêmes, qui s'engagent à (et pourtant ont l'obligation de droit international de) réviser, le cas échéant, leur discipline juridique (constitutionnelle où législative) interne pour l'adapter aux principes de la Charte.

Néanmoins la Charte ne reste pas un document sans suivi. Comme on verra dans la suite, le Conseil de l'Europe organise un large système de contrôle sur l'application de la Charte par les pays signataires.

8. La Charte européenne de l'autonomie locale et la protection du principe de subsidiarité

La Charte adopte (sans l'appeler explicitement) le principe come principe général: «l'exercice des responsabilités publique, 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 tache et des exigences d'efficacité et d'économie» (art. 4, paragraphe 3).

La Charte engage les États 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).

De cette manière la Charte cherche, par voie indirecte (l'engagement à introduire le principe et à reconnaître un droit de recours), à imposer le respect des principes d'autonomie, parmi lesquels, central, le principe de subsidiarité.

Les engagements des pays qui signent et ratifient la Charte sont soumis à un contrôle de caractère plutôt politique. C'est surtout à travers des rapports de monitoring du Congrès (les plus importantes sont les rapports élaborés à la suite des visites, pays par pays) que le Conseil de l'Europe vérifie le degré de respect des dispositions de la Charte dans le système juridique de chaque pays.

Les rapports se traduisent en recommandations et résolutions, d'abord du Congrès et ensuite de l'organe qui exprime la volonté du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres. Un jugement négatif sur la situation du pays mis sous contrôle peut faciliter le processus d'application des principes de la Charte, en donnant une forte voix aux collectivités locales et régionales (et à ses associations représentatives) auprès de l'opinion publique du pays concerné.

Cette situation est en train d'une évolution positive, dans le sens du renforcement du contrôle du Conseil de l'Europe.

D'un côté on cherche à rendre les rapports de monitoring techniquement plus solides. De là la constitution du Groupe d'experts indépendants du Congrès, que j'ai l'honneur de présider. De cette manière les rapports de monitoring sont de plus en plus fondés sur une évaluation de caractère juridique. Cela ne transforme pas le contrôle du Congrès dans la création d'une instance juridictionnelle (comme la Cour européenne des droits de l'homme), mais augmente le poids du Conseil de l'Europe dans la mise en place des principes de l'autonomie locale.

De l'autre côté, plus récemment, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a élaboré et proposé au Comité des Ministres un *protocole additionnel*, visant à mettre à jour certaines dispositions de la Charte pour les rendre plus efficaces.

Sur le point qui nous intéresse, la protection juridique de la subsidiarité, le projet de protocole additionnel reconnaît directement un droit des collectivités locales «à un recours juridictionnel afin d'assurer le respect des dispositions relatives à l'autonomie locales figurant dans la Charte et dans le présent Protocole" (Art. 14). Si le protocole est adopté et transposé dans les ordonnancements des pays signataires et ratifiant, la Charte (et son principe de subsidiarité) deviendra droit directement applicable dans les pays de l'Europe. Il s'agit d'une promotion plus directe et efficace du principe.

9. La transposition de la Charte et les instruments de contrôle sur son application dans les pays de l'Europe

La Charte reste une convention internationale engageant les États qui la signent et la ratifient

On est en train de lancer, dans les mois qui viennent, une large discussion sur la possibilité de la transposer d'une manière plus forte dans les ordonnancements des pays qui la signent et la ratifient.

La Charte pourrait devenir une directe source de droit, directement applicable par les législateurs, les administrations publiques, les tribunaux. Quelque chose de pareil à la valeur juridique des sources du droit de l'Union européenne.

10. L'adhésion de l'Union européenne à la Charte européenne de l'autonomie locale

Le Congrès a récemment proposé au Comité des ministres du Conseil de l'Europe un Protocole d'amendement visant à permettre l'adhésion directe de l'Union européenne, en tant que personne juridique autonome de droit international, à la Charte.

Si approuvé, signé et ratifié par les pays du Conseil de l'Europe un tel protocole signifierait l'ouverture de la Charte, en tant que convention internationale, à la signature d'un sujet de droit international comme l'Union.

Je connais les difficultés juridiques qui semblent s'opposer à une adhésion de l'Union à la Charte, parmi lesquelles la nécessité (ici rappelée par le juge Lenaerts) d'une préalable et explicite autorisation dans les Traités de l'Union (comme dans le cas de l'adhésion à la Charte européenne des droits de l'homme). Mais il faut considérer cette situation comme en train de rapide évolution, dans la mesure où l'Union va acquérir une propre personnalité de droit international et où elle pourra prendre de façon autonome décisions de ce genre.

La valeur d'une telle adhésion serait de très grande importance, tant sur le plan politique, comme adoption des principes de l'autonomie locale comme principes fondant de l'Union, que sur le plan juridique, comme direct engagement de l'Union à respecter les principes d'autonomie (dont le principe de subsidiarité se pose en première ligne) de la Charte dans son propre ordonnancement juridique.

M. Denis BADRÉ

Merci Monsieur Merloni. Je pense que la salle a bien entendu votre appel à faire travailler en synergie le Comité des régions et le Congrès. Il n'y a plus qu'à le faire. Nous arrivons au terme de cette série d'interventions, impressionnante par leur nombre et par leur qualité.

Merci à tous.

ÉCHANGES DE VUES

M. Denis BADRÉ

Je donne donc la parole au Président Ranzetti.

M. RANZETTI

Merci Monsieur le Président.

Chers collègues, notre présence ici au Sénat français montre à quel point il est important pour nous de voir dans le Comité un partenaire fondamental, dans les relations institutionnelles européennes. Je veux être bref et ne reprendrai donc pas tous les éléments nouveaux du traité de Lisbonne. Le principe de subsidiarité d'ailleurs été très largement illustré ici. C'est, à mon avis, une étape fondamentale du processus de décisions européennes, à laquelle les régions à pouvoirs législatifs sont appelées à participer.

Ce que j'aimerais souligner, c'est que si l'on veut respecter ce principe, il faut que les États soient bien organisés et capables de passer des accords avec les organes régionaux, surtout lorsqu'il s'agit de mettre le droit communautaire en œuvre, alors que très souvent, les rapports sont peu cohérents entre l'État et les régions, ce qui provoque des risques de conflits. C'est ce qui a été rappelé tout à l'heure.

Il ressort de ce cadre qu'il faut faire un effort ensemble – gouvernements, Parlements, législatifs, exécutifs, au plan régional comme au plan national – et non pas les uns contre les autres, je le souligne. Et ce, pas seulement dans la phase ascendante, mais également lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit communautaire.

Pour l'instant, en Italie, les instruments politiques institutionnels de monitoring et de contrôle de la subsidiarité sont multiples. Je vous renvoie à mon intervention écrite, ou au procès-verbal, pour gagner du temps.

En conclusion, je crois devoir souligner que le chemin le plus aisé, le plus prometteur, est bien entendu une collaboration plus étroite avec le Comité des régions, ainsi qu'un renforcement des relations interparlementaires, afin de ne pas être écrasés par le pouvoir exercé par les exécutifs. Par ailleurs, Monsieur le Président, je tiens à vous remercier de votre hospitalité et je voudrais souligner un aspect lié au principe de subsidiarité.

Il est nécessaire de conjuguer la capacité de gouverner et de représenter. Ces sont deux voies nécessaires, si l'on veut relancer le processus unitaire de l'Europe à tous niveaux, y compris au niveau régional, ce qui a d'ailleurs été déjà évoqué par le représentant de la Cour de justice, afin d'arriver à une véritable gouvernance européenne capable de faire face à des problèmes inattendus, qui se posent à nos sociétés aujourd'hui, comme par exemple la crise financière très grave, les changements climatiques, les rapports de coopération entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest, qui apparaissent aujourd'hui extrêmement différents de ce qu'ils étaient par le passé.

Ce qui nous apparaît, c'est que le principe de subsidiarité est absolument lié au caractère universel des droits, dont seules les institutions publiques peuvent garantir le respect.

Merci de votre attention et de votre hospitalité.

M. Denis BADRÉ

Merci, Monsieur le Président, pour ce très beau témoignage, qui n'appelle comme réactions que les applaudissements de la salle.

Je n'ai pas été saisi d'autres questions. Donc je vous donne la parole, pour des interventions brèves, si vous le voulez bien.

M. Fabio PELLIGRINI

Une petite considération sur le débat de ce matin. Dans les diverses interventions, j'ai trouvé très intéressant ce type de réunion ou de conférence car il est nécessaire de trouver ensemble une culture institutionnelle commune, afin de l'appliquer. C'est ce que j'ai déduit des interventions. Autrement, la subsidiarité peut devenir un séparatisme, et pas seulement un facteur

d'autonomie. Durant l'après-midi nous avons écouté dire la nécessité de davantage d'Europe. Ce matin, on parlait de politiques étrangères, qui sont déjà nombreuses, compte tenu du nombre d'États. Je pense que ce serait mauvais si nous devions passer également par les Parlements ou les conseils régionaux. Il y a là, je crois qu'il s'agit d'une absurdité et d'une contradiction de la subsidiarité. Il faut avoir une vision globale de la démocratie institutionnelle, qui rendra plus facile l'application de la subsidiarité, bien entendu avec une dialectique interinstitutionnelle, mais sans entrer en contradictions avec les contre-propositions. C'est très important de faire comprendre ça aux citoyens, pour ce qui est de l'intérêt de la subsidiarité, pour leur apporter de la démocratie et non pas pour la leur en soustraire.

Je suis le Vice-président du Conseil des Comités des régions et membre du Conseil de l'Europe et je dois faire référence à ce qu'a dit mon Président et aussi le Professeur Merloni, sur la question de la Charte de l'autonomie locale. Je vais poser une question précise aux juges de la Cour de justice pour avancer sur l'aspect juridique. Au sein de la Cour, d'après les dispositions du traité de Lisbonne, le juge est aussi là pour sanctionner, alors que la Charte est un cadre juridique, mais n'est pas une autorité juridique qui peut sanctionner les États qui n'ont pas respecté le principe de subsidiarité. Il faudrait que l'Union européenne adhère au fait d'en doter la Charte, ou que les États de l'Union européenne considèrent la Cour non pas seulement comme instrument juridique, mais aussi comme un instrument qui sanctionne ceux qui ne respectent pas la Charte d'autonomie locale. Peut-être serait-il nécessaire que vous deveniez une autorité "sanctionnatrice" pour faire respecter cette charte?

Merci.

M. Koen LENAERTS

Merci, Monsieur le Président. Je suppose que vous parlez de la Charte de l'autonomie locale.

Il me paraît très peu probable et sans doute juridiquement impossible que l'Union européenne, en tant que telle, devienne partie à cette Charte, car nous avons eu le problème de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de Droits de l'homme, cet instrument très important du Conseil de l'Europe. Pour pouvoir adhérer à une telle convention, la Cour en 1996 a dit qu'il fallait une base juridique, ou, pour le dire autrement, que le traité sur l'Union européenne contienne une clause d'habilitation de l'Union européenne, pour pouvoir adhérer à cette convention au sein du Conseil de l'Europe.

Ensuite il faut que les membres du Conseil de l'Europe acceptent l'Union européenne, qui n'est pas un État, comme étant cosignataire, à côté des États membres du Conseil de l'Europe. C'est un problème additionnel. Mais du point de vue du droit de l'Union européenne, il faut d'abord une clause d'habilitation. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, nous disposerons d'une telle clause d'habilitation pour ce qui est de la Convention européenne des Droits de l'homme, mais pas pour la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

M. Denis BADRÉ

C'est un problème pour l'Union européenne et non pas pour le Conseil de l'Europe, on est d'accord?

M. Koen LENAERTS

Oui. C'est un problème pour l'Union européenne, au départ. Et ça en devient un par la suite, pour le Conseil de l'Europe, qui doit aussi négocier cette adhésion. Je suis tout à fait d'accord: le premier obstacle est au sein de l'Union européenne et requiert une révision du traité. Je crois pouvoir dire qu'après le traité de Lisbonne et toutes les difficultés qu'aura comporté son entrée en vigueur, on ne recommencera pas dès le lendemain...

M. Denis BADRÉ

C'est un long chemin, n'est-ce pas?

M. Koen LENAERTS

Exactement.

M. Denis BADRÉ

Merci à vous.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Un mot sur ce que vous avez dit concernant le fait que cela pourrait être un problème pour le Conseil de l'Europe. Pour vous tranquilliser, je peux vous dire d'emblée qu'au Conseil de l'Europe, à différentes reprises, et en ce qui concerne la Convention des Droits de l'Homme, on a dit que nous attendions...

M. Denis BADRÉ

On est plus que demandeurs!

M. Luc VAN DEN BRANDE

Plus que ça! Nous avons contracté entre temps avec les autres institutions. Nous incitons l'Union à devenir partie en ce qui concerne la clause d'habilitation, pour avoir accès à la Charte. Ce sera pour le prochain traité.

M. Denis BADRÉ

Merci à vous. S'il n'y a pas d'autres questions, nous arrivons au moment de tirer les conclusions.

Le programme prévoyait que ces conclusions seraient tirées par le Président Van den Brande et votre serviteur, mais je me sens très peu qualifié à côté de lui pour le faire.

Pour gagner du temps et pour que la conclusion gagne en qualité, je pense que le mieux est donc de lui donner la parole.

M. Luc VAN DEN BRANDE

Vous êtes la preuve éminente de ce qu'un philosophe français a dit: "Il ne suffit pas d'être humble, il faut l'être avec discrétion".

M. Denis BADRÉ

C'est gentil ou pas gentil?

M. Luc VAN DEN BRANDE

C'est gentil ! Et je pense donc que vous êtes le mieux placé dans cette enceinte pour tirer quelques conclusions...

|

|

SÉANCE DE CLÔTURE

M. Luc VAN DEN BRANDE, Président du Comité des régions et membre du Parlement flamand

Mes chers collègues, Mesdames et Messieurs, permettez-moi tout d'abord de rendre hommage à chacun d'entre vous. Nous sommes vendredi après-midi et non seulement vous êtes tous là à nous écouter, mais vous écoutez de façon active et participez activement au débat.

Merci à tous les intervenants. On nous a dit que nous n'en avons pas suffisamment, mais on nous a dit aussi que nous en avons trop. Je crois qu'il était tout de même important d'entendre les contributions de tous ceux qui représentaient les niveaux locaux et régionaux, la Cour, le Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mais également les Parlements nationaux.

En fait, je souhaitais simplement – et d'ailleurs ça n'est pas une orientation – rappeler quel était l'objectif de cette initiative. Il faut décanter les choses, c'est-à-dire que, bien entendu, il faut aller, dans la pratique de tous les jours en direction de ce qui préoccupe les gens. J'y reviendrai concernant les quatrièmes Assises de la subsidiarité. Mais je crois d'emblée qu'il était nécessaire qu'il y ait cette réflexion en commun, non pas les uns à l'encontre les autres et inversement. Je crois que c'était là le *focus* de cette réunion.

Quatre ou cinq orientations, à défaut de conclusions.

D'abord, au préalable, la subsidiarité. Beaucoup ont déjà réfléchi sur la notion de subsidiarité, et sur la provenance de ce mot. Je l'ai déjà dit à une autre occasion. La référence sémantique ou la nature du mot provient peut-être des romains, pour lesquels les *subsidia* étaient les troupes qui étaient remplacées pour contribuer à la réussite des opérations. Maintenant, les *subsidia* – de manière tout à fait pacifique et non pas guerrière, propre à avoir la maîtrise des opérations – sont des leviers, des instruments, qui permettent d'aboutir à plus de démocratie et à employer une gouvernance appropriée. Ce que j'ai pu constater d'abord, c'est que de tous côtés – et la Vice Présidente l'a dit explicitement – la Commission européenne, les Parlements nationaux et aussi les représentants des régions et des localités du Comité de région, se rejoignent dans leur analyse, selon laquelle une bonne gouvernance européenne passe par un contrôle du principe de subsidiarité, en partenariat.

Deuxièmement ce partenariat couvre, ou devrait couvrir, toutes les phases décisionnelles de l'anticipation, qui vont de l'impact territorial à la transposition des lois européennes sur le terrain. Nous n'allons pas de nouveau répéter qu'elle est cette éminente conjonction: entre 60 et 70 % de la législation et de réglementation européenne a un impact direct, non seulement sur les régions, mais aussi sur les villages et les petites communes.

Autre point. Je crois qu'il est important qu'on renforce l'analyse d'impact territorial, qui est d'aider à la décision politique grâce à l'intervention, en amont, des différents acteurs concernés. Lord Tope et d'autres ont fait référence à quelque chose de contradictoire, apparemment, concernant ce qui vient du haut vers le bas.

Bien entendu il faut que je répète combien je vous suis reconnaissant, et combien j'ai été heureux de constater que certains États membres disent qu'ils ne peuvent concevoir que deux kilomètres carrés – Bruxelles et Strasbourg – prennent toutes les décisions, quand ensuite il revient à leurs capitales d'assumer toutes les responsabilités. Il est évident que la situation *intra* du pays doit mener à une évolution de la situation au sein du pays lui-même, et il est d'autant plus important de mener cette réflexion. Et puis il y a autre chose. Nous parlons – c'est d'ailleurs ce que de nombreux intervenants ont dit – de la légitimité, de l'efficacité et de leurs renforcements nécessaires, à l'avenir. C'est un processus positif. Il ne s'agit pas de re-nationaliser les politiques, comme on l'a dit cet après-midi et ce matin. Il s'agit de renforcer la légitimité et l'efficacité. Plus la légitimité sera renforcée, plus la réglementation sera, sinon meilleure dans son exécution, mais plus en rapport avec les citoyens. Bien entendu, assurer le lien avec la subsidiarité est indispensable. Il ne s'agit pas seulement de questions inter-constitutionnelles, nous le savons tous.

L'avant-dernier point est une offre que nous faisons aux Parlements nationaux. Il n'arrive pas tous les jours que les localités et les régions fassent des offres. Mais cette fois-ci, c'est le cas. Nous avons déjà en place un mécanisme du suivi de la subsidiarité, au sein duquel plus de 100 partenaires sont déjà en place, pour échanger leurs expériences, leurs avis et leurs approches. Je crois que dès maintenant, dans cette phase expérimentale, et sans attendre le traité de Lisbonne, il serait très utile que les Parlements se saisissent de cette offre: qu'ils se connectent à ce qui est déjà en place, car il leur appartient de le faire.

Qu'ils saisissent l'opportunité de disposer de plus de 100 partenaires, qui réfléchissent déjà à ce qui devrait être, à savoir plus de démocratie, plus de "connexité", plus de proximité, plus de fondements, pour une bonne gouvernance. Il est évident qu'ils font référence au 16 septembre. Or, nous avons mis volontairement en place un système grâce auquel – en six semaines, afin de raisonner en termes de délais et d'échéances impartis par le traité de Lisbonne – nous serons à même de leur faire connaître nos considérations, au sujet de la plate-forme de suivi.

Un dernier point, qui souvent n'est pas bien analysé, avec tout le respect que je vous porte. Nous nous connaissons depuis des années et nous nous respectons mutuellement. Il n'est donc pas nécessaire que nous soyons toujours d'accord, bien que je sois d'accord avec vous à 90 %. Mais restent 10 % de désaccord, qui porte sur ceci: le Comité des régions n'a pas besoin du traité de Lisbonne pour contrôler d'ores et déjà la subsidiarité. En effet, dans nos onze sphères de compétences – il y en aura bientôt deux supplémentaires, à savoir l'Énergie et le Climat, selon le Traité de Lisbonne – la Commission a déjà l'obligation de demander l'avis du Comité des régions. Notre but est que, dès maintenant, l'avis que nous donnons à la demande obligatoire de la Commission – et ce sera étendu par le Parlement européen après le traité – fasse, *via* notre rapporteur, l'objet d'un volet encore plus spécifique en ce qui concerne la notion de la subsidiarité.

J'en arrive au dernier point. Vous pouvez faire un recours devant la Cour de justice dans la seule sphère de vos compétences. Mais, même si nous n'avions pas donné d'avis à ce sujet, de manière générale, au Comité des régions, nous aurions la possibilité de faire ce recours ensuite. Cela peut aider lorsqu'on a déjà argumenté auparavant, que de dire qu'il y a du substrat et du contenu, pour faire le recours. Mais il faut noter que lorsque la Commission fait un recours, il faut éviter de faire par exemple ce qui s'est fait lors du fameux recours sur le tabac, où elle a utilisé un article qui se plaçait hors de ce qui aurait dû être la base juridique, pour demander l'opinion du Comité des régions. On m'a déjà demandé si nous ferions en sorte d'œuvrer pour que nous fassions un recours par jour, devant la Cour de justice. Il ne faut pas exagérer! Les juges sont de temps à autre fatigués. Je reprends ce que j'ai dit à propos des *subsidia*.

La meilleure des choses serait de ne jamais faire de recours. Je crois que tout le mécanisme de subsidiarité, la *screening* de la subsidiarité, et ce que l'on doit faire en responsabilité partagée avec tous les acteurs, a un effet dissuasif. L'on doit savoir, en tant qu'institution européenne, que ceux qui en prennent l'initiative sont les membres de la Commission. La Commission doit rester l'instrument et l'institution pour faire progresser L'Union. Les autres acteurs, comme le Parlement européen, n'ont pas de rôles à jouer dans le contexte de la subsidiarité, car ce sont les Parlements nationaux qui sont appropriés.

J'inviterai simplement les uns et les autres – et j'en ai parlé avec le Président Formigoni – à participer aux quatrièmes Assises de la subsidiarité, qui auront lieu à Milan. L'objectif sera d'évoquer la question des régions à pouvoirs législatifs, puisque nous serons dans une région à pouvoirs législatifs. C'était important d'avoir les troisièmes Assises à Paris, et il est important que nous ayons les quatrièmes à Milan.

Ce qui est également important, c'est de concentrer nos efforts sur des éléments concrets, que ce soit le climat, l'environnement, la stratégie de

croissance et d'emploi, ou Lisbonne. Il s'agit simplement d'apporter la preuve que tous les partenaires peuvent apporter leur contribution à la réalisation d'un même objectif.

Nous transmettrons les orientations, ainsi que le compte-rendu du débat d'aujourd'hui, à l'ensemble de nos partenaires présents ici, à l'ensemble des partenaires institutionnels, à l'ensemble des partenaires nationaux et ce, de façon à ce qu'il y ait un point d'appui et d'ancrage pour la réflexion à mener, à l'avenir.

Notre objectif est d'adopter un protocole qui sera présenté aux Parlements nationaux. Il ne s'agit pas d'avoir un énorme cadre ou un traité, mais juste un petit protocole. J'ai déjà eu un écho positif de la part des représentants des Parlements nationaux, de sorte que l'exercice puisse se poursuivre, afin que nous puissions contribuer, de façon concrète, à l'amélioration de la démocratie.

Il faut associer non seulement les États et les membres de l'Union européenne qui ont système bicaméral, mais aussi les États qui ont un système unicaméral. Ce sont les mêmes. Ceux qui ont un système bicaméral – parmi lesquels, sur les treize existants, sept ont un lien direct avec les régions, les communautés, les *länder* et les *altromicas* – ont davantage d'arguments. C'est donc bien de le faire ainsi.

Je m'adresse de nouveau au Président de la session et au Président de la Commission des Affaires européennes du Sénat, avec beaucoup de gratitude, pour l'hospitalité et surtout pour l'hospitalité mentale, qui nous a permis d'être ensemble.

Merci beaucoup.

CONCLUSIONS

A l'issue des troisièmes assises de la subsidiarité organisées par le Comité des Régions en partenariat avec le Sénat de la République française sous les auspices de la Présidence française de l'Union européenne le 24 octobre 2008 à Paris, M. Luc Van den Brande, président du Comité des Régions et M. Denis Badré, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat de la République Française:

- ont exprimé leur conviction que la gouvernance multi-niveaux au sein de l'Union européenne et dans le cadre national garantissait une plus grande légitimité et efficacité du processus de prise de décision et ont rappelé que les principes de subsidiarité et de proportionnalité étaient les leviers d'une bonne gouvernance fondée sur la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés;
- ont constaté qu'à traités constants et dans l'attente de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les dispositifs internes et les mécanismes communautaires existants permettaient d'ores et déjà de mettre en place une approche concertée et coordonnée de suivi et de contrôle de l'application de ces principes;
- ont invité par conséquent les différents acteurs institutionnels aux niveaux communautaire, national, régional et local à développer les pratiques de coopération et de mise en réseau dans toutes les phases du processus législatif et ont pris acte de la disponibilité du Comité des Régions à faire valoir la position des collectivités locales et régionales tant dans la phase ex-ante que dans le cadre du système d'alerte précoce;
- ont souligné à cet égard l'utilité du réseau de suivi de l'application de la subsidiarité du Comité des Régions qui vise à apprécier tant la conformité juridique des propositions de la Commission au regard du respect de subsidiarité que leur impact territorial et leur incidences sur les finances locales et régionales et ont estimé que ce réseau devrait à terme constituer une plateforme de référence pour les parlements nationaux, les Assemblées législatives régionales et permettre de développer les synergies existantes;

- se sont félicités de l'importance accordée dans la coopération interparlementaire au suivi des principes de subsidiarité et de proportionnalité et à l'organisation de leur contrôle et ont considéré approprié d'associer dans le respect des règles constitutionnelles inhérentes à chaque Etat membre, les Parlements nationaux et régionaux et les Assemblées législatives régionales aux pratiques et mécanismes mis en œuvre;
- ont considéré essentiel de renforcer le système d'analyse d'impact territorial grâce à l'implication systématique en amont de la décision politique des différents acteurs concernés de façon à appréhender les répercussions économiques, sociales, environnementales des propositions législatives et non législatives communautaires sur les territoires;
- ont constaté que le Traité de Lisbonne confirmait la complémentarité des rôles respectifs dans l'architecture européenne des parlements nationaux et régionaux et des Assemblées législatives régionales d'une part et des collectivités territoriales d'autre part et considèrent que son entrée en vigueur consoliderait la légitimité démocratique de la législation européenne;
- ont rappelé que les autorités locales et régionales étaient majoritairement dépendantes de la bonne ou mauvaise transposition de la législation communautaire au niveau national et ont insisté sur une meilleure coordination interne dans toutes les phases du processus législatif;
- ont invité le Conseil de l'Union, le Parlement européen, la Commission européenne et la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne à prendre en considération ces recommandations en vue d'établir une plus grande synergie entre les mécanismes respectifs.



Séance d'ouverture en présence de MM. Bernard Frimat, vice-président du Sénat, Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes et Luc Van den Brande, président du Comité des régions



Première session, première partie, sous la présidence de M. Luc Van den Brande, avec Mme Margot Wallström, vice-présidente de la commission européenne, M. Roberto Formigoni, président de la région de Lombardie, M. Michael Schneider, secrétaire d'Etat pour les affaires fédérales et européennes du Land de Saxe-Anhalt et Mme Ana Terrón i Cusi, secrétaire pour l'Union européenne du gouvernement de la Généralité de Catalogne



Première session, deuxième partie, sous la présidence de M. Michel Delebarre, premier vice-président du Comité des régions, avec MM. Jean-Louis Destans, président de la délégation française du Comité des régions et président du conseil général de l'Eure, Franz Schausberger, vice-président du groupe interrégional des Régions à pouvoirs législatifs du Comité des régions et Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire, vice-président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe



Débat avec le public



Deuxième session, première partie, sous la présidence de M. Denis Badré, sénateur des Hauts-de-Seine, vice-président de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, avec Mme Izaskun Bilbao, présidente du parlement basque et de l'association Calre et M. Han Ten Broeke, membre de la chambre des représentants des Pays-Bas



Deuxième session, première partie, sous la présidence de M. Denis Badré, avec MM. Volker Hoff, ministre d'Etat des Affaires fédérales et européennes de Hesse, Luděk Sefzig, président de la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque et Mme Elsa Papademetriou, vice-présidente du parlement hellénique



Deuxième session, première partie, sous la présidence de M. Denis Badré, avec Mmes Kerstin Lundgren, membre du comité des Affaires étrangères du Parlement suédois, Susanne Neuwirth, vice-présidente du Bundesrat autrichien et M. Isidoro Gottardo, membre de la Chambre des députés de la République d'Italie



Deuxième session, première partie, sous la présidence de M. Denis Badré, avec MM. Koen Lenaerts, juge à la Cour de Justice des Communautés européennes, Yavuz Milton, président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et Francesco Merloni, président du groupe d'experts indépendants sur la chartre de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe



Salle Clemenceau

CONFERENCE ON SUBSIDIARITY

*

* *

PROCEEDINGS OF THE

**CONFERENCE HELD BY THE FRENCH SENATE AND
THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

AT THE SENATE ON FRIDAY, 24 OCTOBER 2008

OPENING SESSION

Mr Bernard Frimat, Vice-president of the Senate

Ladies and Gentlemen, please be seated. Thank you.

Mr President, Ministers, Madam Commissioner, esteemed parliamentarians, ladies and gentlemen, friends: I have the great privilege of welcoming you today to the Palais du Luxembourg for this Conference on Subsidiarity, organised by the Committee of the Regions in conjunction with the Senate.

I must convey to you the apologies of President Gérard Larcher, who would very much have liked to be able to open this conference, but is unfortunately unable to do so. However, he has entrusted this task to me, which is all the more symbolic as our political views – if you are at all familiar with French politics – are not entirely identical.

At his request, I have the pleasure of reading to you, as is customary, the President's speech, which I will do in a moment. After that, I will take the liberty of adding a few words of my own.

Mr Gérard LARCHER, President of the Senate (The speech was read by Mr Bernard FRIMAT).

"The meaning of the word "subsidiarity" is not immediately clear to everyone. Raising awareness and understanding of this principle would on its own be enough to make holding this third Subsidiarity Conference in European capitals worthwhile. Subsidiarity is, after all, a concept that is key to European integration. It is a practical and useful concept.

I can well imagine what an ignorant and malevolent observer – these two qualities being mutually compatible – might say when looking at your programme: "What?! Ministers, European Commissioners, parliamentarians, presidents of regions, members of the Court of Justice, coming together to discuss an abstract, obscure concept when Europe and the Western world are entering a very serious economic and financial crisis!" Well, no. Subsidiarity does not take us away from reality, nor from current events.

What did the finance ministers, then the heads of state and government, do when they drew up the plan for overcoming the financial crisis? They agreed a common outline plan, they decided to implement it simultaneously, but they decided that each Member State would implement the common plan, taking account of the specific situation of its banking system. In other words, they fully applied the subsidiarity principle by taking decisions at European level that belonged there, and leaving to the Member States the room for manoeuvre they needed in order to adjust. Much of the value of the European plan lies in these decisions based on subsidiarity.

Banking systems are not the same from one country to the next. French banks are not the same as German banks, nor are Italian banks the same as British ones. If they had tried to regulate everything from Brussels, we would have ended up with a one-size-doesn't-fit-anyone solution unsuited to the reality on the ground.

Subsidiarity is thus key to effectiveness. To ask how this principle works is to prepare the way for a better-functioning Europe. Moreover, I see things moving in this direction. If you read the conclusions of the last European Council, you will see that it is a short text focused on the key issues: financial crisis, energy and climate package, Georgia, immigration, etc.

This leads me to stress that subsidiarity is the way to ensuring that Europe is better understood and better accepted by the public. Of course, most people are not familiar with the word 'subsidiarity'. But they are supportive of the idea: they understand that Europe should look after the big issues, such as overcoming the financial crisis, supporting growth and jobs, promoting sustainable development, and responding to a crisis such as that in Georgia. However, the same citizens find it hard to understand that Europe is dealing with bathing water or VAT on haircuts. They want Europe to focus on its core tasks. There is no point in Europe doing what individual countries can do. Similarly, however, there is no point in national governments doing what local authorities can do.

The subsidiarity principle is not just a key principle for relations between the EU and the Member States. It is also a key principle within the Member States, where it must encourage people to put responsibilities as close to the grass roots as possible. This is what the Committee of the Regions is for: adding a territorial dimension to subsidiarity. Acting as close as possible to the public is one of the key characteristics of democracy. It is all the more valuable in a world that has become too complicated.

The key selling point of this Conference is that it addresses the issue of subsidiarity from the point of view of good governance, at every level of public decision making, be that the European Union, the Member States, or regional and local authorities.

The French Senate, which cares deeply about the prerogatives of local and regional authorities, of which it is the constitutional representative, can thus only applaud the general direction of your work. This not only sheds light on the role of the Committee of the Regions and of national parliaments – and we know how active the French senate is on this matter – but also, and this is more unusual, on how to involve regional and local authorities in the Community decision-making process and on the coordination between the various levels of power within each country. In this respect, the experiences shared by representatives of different countries may provide instructive comparisons.

I share the belief held by the organisers of this conference that subsidiarity is, at every level, the founding principle of good governance that is both effective and democratic.

This means that you are absolutely right to discuss ways of better putting this principle into practice, of ensuring better compliance with it, and of bringing it in to the mainstream of the European Union's political culture and that of its Member States. I am sure that your work will help you to see these matters, which are important to us all, more clearly.

Mr Bernard FRIMAT

Ladies and Gentlemen, that was the message that I read on behalf of the President of the Senate.

I will take the liberty of adding a few words on subsidiarity. Before I do that, I would like to say what a pleasure it was this morning to meet my old friend Michel Delebarre, with whom I go back a long way in our region of Nord Pas-de-Calais, and Luc Van den Brande, your president.

The regions of Nord Pas-de-Calais and Flanders are regions that know each other well and have a long history of working together in the interest of the people who live there.

On subsidiarity, I am tempted to say that it can provide a huge democratic opportunity, in that it can enable members of the public to be part of the reality of European integration and, by extension, help them to reject the idea that Europe is foreign to them or, worse still, that it is the cause of the problems they may face.

It is often comfortable for a national government to take the credit for the benefits that Europe brings, but to put all the blame on "Brussels" for any

restrictions that may arise. I do not think that such an attitude is the best way to promote the European ideal.

At the same time, this democratic opportunity that subsidiarity represents can become a significant danger if it is twisted and becomes a mask, i.e. an excuse for national governments to re-centralise or re-nationalise policies that are at their most meaningful at European level.

Subsidiarity must not become a pretext for taking away from the European Union what it does best and to withdraw to individual countries where the only real power was exercised. Those, in my view, are the two markers between which subsidiarity must remain.

Those are the few words I wanted to add to President Larcher's remarkable speech, which I read to you. I have spoken for long enough, so it is my great pleasure to give the floor to Mr Jean-Pierre Jouyet, Minister of State for European Affairs at the Ministry for Foreign and European Affairs.

Mr Jean-Pierre JOUYET, Minister of State for European Affairs on behalf of the French presidency of the European Union

Mr President of the Committee of the Regions, dear Luc Van den Brande; Mr Vice-President of the Senate, dear Bernard Frimat; Mr Vice-Chairman of the European Affairs Committee of the Senate, dear Denis Badré - who will be chairing a number of these debates; Madam Vice-President of the Commission, dear Margot Wallström; Ministers, Parliamentarians, elected representatives, friends, it is a great pleasure and an honour for me to speak to you at this Subsidiarity Conference. As has already been said very eloquently, subsidiarity is a democratic issue of the highest order. An issue that we must also address for the reasons very well expressed by Bernard Frimat, and, more specifically, one that needs defining – and your debates will be very useful in this respect – in the era we are now entering. This is a much more difficult economic and financial period, a period that will challenge a number of beliefs and received wisdom, and, above all, a period that will need closer dialogue at different levels of responsibility, be they European, national or local.

I am utterly convinced of this, given that the issues relating to economic development, innovation and training will be very central and very political. It is a challenge for your local authorities, and it is also a challenge for us as representatives of central government. It is a very significant challenge for the EU institutions. I am therefore very pleased that the Vice-President of the Commission, Margot Wallström, has been able to join us here today. I am delighted that my friend Michel Delebarre, the First Vice-President of the Committee of the Regions, and representatives of local and regional

authorities from various Member States will be able to discuss the matter. I also extend a warm welcome to the French members of the Committee of the Regions, and their chairman, my friend Jean-Louis Destans, who is here and with whom we already had an opportunity to discuss these matters, along with François Loncle, this morning.

As I recalled at the Open Days in Brussels a few days ago, I have always considered the close involvement of regional and local authorities to be an essential prerequisite for European integration to be balanced, understood and democratic.

Far from being opponents, the various levels of responsibility in Europe complement each other. National governments retain their legitimacy and their prerogatives; certainly, subsidiarity must not be an excuse for re-nationalisation. I say this because, in these times, certain temptations will arise in this area, whereas it is important to recognise what can usefully and necessarily be left to the Community level. The Community institutions are very necessary and are best placed to instigate, within the competences conferred upon them by the treaties, joint action by all Member States.

Finally, local authorities demonstrate everywhere in Europe that they are an utterly indispensable vector for the implementation of public policy and to meet the global challenges we face – and continue to face, notwithstanding the crisis. I think in particular of sustainable development, or indeed development in general. In that regard, local and regional authorities have an ever more important role to play.

This does not mean that finding a balance between these various seats of responsibility is easy. Bernard Frimat referred to this.

And this is what makes a European debate on subsidiarity worthwhile - a debate that started, as Michel Delebarre well knows, more than twenty years ago when Jacques Delors was Commission president. When the Maastricht treaty was signed, this initial debate was already under way, but it is now much more relevant. This debate is necessary, it needs to be an ongoing one, and the questions asked must be renewed and at the same time remain specific. From that perspective, the work being done on subsidiarity by the Senate is extremely important. The whole purpose of your debate lies in your capacity to create a consensus on a number of principles so as to establish this necessary balance between European, national and local actors. A consensus can be found and can be established, not least thanks to the discussions that have been held between the Committee of the Regions and the European Parliament.

This week in Strasbourg, for our part, dear Michel Delebarre, we ensured, together with Ms Wallström, that there was a political agreement linking the

Committee of the Regions to the European Parliament, the Commission and the Council, so that we can draw up a proper communication strategy at European, national and local level. This is very important.

We discussed this issue because, with subsidiarity in mind, it is essential that there is proper communication on what is done in Brussels, on the impact that directives and regulations, and the way they are interpreted at local level, can have. It is very important that communication should take place at several levels, but that these all contribute to the creation of a more coherent strategy. I am grateful to Ms Wallström for her commitment on this issue.

This is the "multi-level governance" that we need to invent, or at least bring up to date. In reality, we need to ensure that these somewhat abstract principles of subsidiarity and proportionality translate into action. As you know, these principles are strongly reaffirmed in the Lisbon Treaty. It therefore seems to me that the concrete implementation of this type of governance is the most important subject to address today, which your debates will do abundantly. There are already well-established mechanisms for making this multi-level dialogue work, not least with regard to the whole process of drafting European legislation.

In France, we have a consultative committee on the evaluation of regulations, which has just been set up by the Prime Minister. If we are to discuss the impact of legislation on different local authorities, those authorities must be closely involved. We touched on that during this morning's discussions. It is also important that you can share your existing experiences amongst yourselves so that you can discover how these impact assessments on EU legislation and regulations are handled in each Member State, how that is all divided up between the national and local level. There, too, I believe that the Committee of the Regions has a key role to play, as it has set up an early warning system so as to get local and regional authorities involved quickly at an early stage of legislative proposals. That Committee needs to do even more on this issue and cooperate very closely with others, in particular the European Commission.

Subsidiarity monitoring has also developed at national level and Parliamentary Assembly level. The National Assembly plays an active role. The Senate also does a great deal, and I would like to play special tribute to the role of its European Affairs Committee. This work must be developed in the national parliaments and networked at European level under the aegis of the Committee of the Regions. Significant progress is needed in this area. For its part, the Commission has already made some progress by developing impact assessments and rolling them out across the board, not least within the context of the Better Lawmaking process.

Local and regional authorities must be among the main beneficiaries of this new approach by Commission officials and the genuinely enhanced dialogue between those local and regional authorities and Commission officials.

Finally, as sharing experience is very useful, it is also essential that at national level – the Senate rightly considers this a high priority – dialogue between central government and the various levels of sub-state authority be strengthened so as to enhance their collective voice at EU level. Each of us, in each of our countries, must better organise ourselves in order better to make our voice heard in our various bodies. In France, we are also having a debate about how local government is organised, given the diversity of local authorities. I think that this diversity must remain. It is one of Europe's assets. However, we must ensure that central governments take better account of local authorities' concerns at EU level.

That, then, is my wish for your discussions. I hope that they are extremely fruitful and that all these important issues, given renewed relevance by the difficult economic and financial circumstances we are experiencing, can be addressed today, Mr President.

Thank you.

Mr Bernard FRIMAT

Thank you, Minister. I will now give the floor to Mr Luc van den Brande, President of the Committee of the Regions. Mr President, the floor is yours.

Mr Luc VAN DEN BRANDE, President of the Committee of the Regions and member of the Flemish Parliament

Thank you, Mr Vice-President of the French Senate. I am very pleased to meet you again. I do not share the views you expressed concerning the role of vice-presidents: it goes without saying that some vice-presidents are eminent, whilst others are up and coming. This applies to the French Senate, but also of course to the Committee of the Regions – I say this with my friend Michel Delebarre in mind.

Minister, Madam Vice-President of the European Commission, esteemed national parliamentarians, ladies and gentlemen:

I am very pleased to see all of you here – and, of course, my dear colleagues, members of the Committee of the Regions. I am of course delighted to be among you today to open this third Subsidiarity Conference.

The Committee of the Regions, carrying on where the European Convention left off, started these conferences in Berlin at the Bundesrat in 2004. The next one was held in London in 2005 under the auspices of the House of Lords. I am very pleased to see Lord Grenfell with us today, whom I had the opportunity to meet last Monday and with whom I discussed the contribution of the House of Lords to the exercise we are undertaking.

There have been two Conferences. I think that the idea was based on the same belief that drives us today, namely that European democracy is built on values. Values: shared principles and procedures, at the service of these values and principles. It is important to make these distinctions. The idea has many aspects and draws on all the sources of democratic legitimacy and seeks to represent Europe's citizens in all their diversity.

I must thank my colleague Mr Frimat, as I have already said, as I welcome not only the contribution of the Senate but also that of the French Presidency, which, my dear colleagues, ladies and gentlemen, has shown that if there was still a suspicion of Jacobinism in France, I must say and publicly admit that this is no longer the case. On fourteen occasions, the French Presidency has worked with the Committee of the Regions. This certainly demonstrates that you are at the cutting edge of the multi-level governance movement. I think that if we look at these issues, there will be people who say that we are discussing angels and pinheads. I will not speak of the devil...

In any case, if we are faced with climate change, the Immigration Pact and integration policy, the reform of the common agricultural policy, the territorial agenda, or the Union for the Mediterranean - Barcelona Process – I think it is very clear that we will have to address these issues through a political approach, but also with the help of instruments of good governance.

Madam Vice-President of the European Commission, your presence shows how important the Commission considers compliance with the subsidiarity and proportionality principles in the European decision-making process; I am very grateful to you for this.

I would also like to draw attention to the involvement in our work of a representative of the Court of Justice of the European Communities, Judge Koen Lenaerts, and that of several representatives of the Council of Europe Congress, including its president, Mr Yavuz Mildon.

Finally, I am of course very pleased to see representatives of more than ten national parliaments here, from Greece to the far north. I think it is important

that they be involved in our work today. Your presence here today strengthens our belief in the institutional dynamic, in a multi-level dynamic, in a genuine partnership that must assert itself in Europe to strengthen the culture of subsidiarity.

From the start of my term of office as President of the Committee of the Regions, I started taking steps towards closer relations with the national parliaments, who are the guardians of subsidiarity. Their increasingly significant contribution to the political debate and the legislative process in the EU, together with the recognition of the territorial dimension of the European integration process, naturally leads us towards closer cooperation characterised by the complementarity of our respective roles.

As you have already mentioned, the financial crisis, which brings us face to face with fundamental mechanisms – not just at home in the European Union, but elsewhere in this continent and throughout the world – makes good governance essential, both as regards public institutions and private-sector actors.

Already, my meetings with parliamentary bodies – from Britain, Greece, Slovenia, Belgium, Hungary and Croatia, and those planned very soon in Spain, Italy and Portugal, not forgetting, of course, the French Senate, which is a founder member of our subsidiarity monitoring network - have been sketching out a road map towards coordinated working methods.

I hope soon to be able to institutionalise – between the Committee of the Regions and the national parliaments, bringing to bear the views of local and regional authorities on public monitoring mechanisms and the application of the subsidiarity principle – assistance to national parliaments, a contribution to their work so that they can better understand the economic, social and environmental impact of EU legislative proposals at local and regional level.

In addition, as a member of the Flemish parliament, I cannot forget the role of the regional parliaments and legislative assemblies, which should be fully integrated into domestic and European legislative processes. Those of us in this room, whether we are local or regional elected representatives or parliamentarians, know, through the offices we hold, that political responsibilities at European, national, regional and local level are inextricably linked. If one fully understands the importance of the issue – i.e. that Europe's ability to resolve public policy issues depends on the sharing of responsibilities among the different levels of power – and reflects that in rules under Community law, European law will then, in practice, ensure that the legitimacy of the multi-level political system, which is the only kind of system able to ensure that the European Union functions democratically and efficiently, is safeguarded.

Where powers are shared, a political and flexible assessment needs to be made. An assessment of the added value of action at various levels of government, selected to achieve specific aims, whilst ensuring common European objectives. The ultimate aim of all of this is good governance. Subsidiarity and proportionality – and not legal or political weapons used to assert, by law and by strength, this or that level of government that exists in Europe – are therefore principles that are conducive to this ultimate goal. Obviously, this exercise, this political principle of subsidiarity, cannot and must not lead to renationalisation. This would be totally contrary to the concept that we want to make more democratic, namely the achievement of shared aims. What we want to achieve through subsidiarity and proportionality is better lawmaking. You both referred to this idea: better lawmaking by ensuring conditions for good governance from the upstream consultation phase to the transposition phase in the Member States.

Ladies and Gentlemen, dear colleagues, at the Committee of the Regions, where, since the Treaty of Maastricht, we have felt that we have a certain amount of responsibility in this area, we have taken the view that the distribution of state power was, to be sure, essential to ensure sovereignty, but that it should not lead us to adopt an inflexible approach that does not take account of the context and uses subsidiarity as an excuse for delaying the adoption of legislation at EU level at all costs. Governance requires that, at several levels, the process keeps moving. There also needs to be the right balance between sharing responsibilities with Brussels on the one hand and, on the other, preserving the autonomy of the regions that make up the Union. This includes local and regional authorities at local and regional level.

Thus, the subsidiarity principle, as I have already said, is a driver for multi-level governance. Subsidiarity is now the subject of a sensible political debate in the European Union's lawmaking bodies, based on analyses carried out by the national parliaments, and, I hope, in the future, on the contributions that local and regional authorities and the Committee of the Regions will make. Moreover, what is at stake is a genuine sharing of the responsibilities that are often referred to, for example by President Barroso.

Dear colleagues, power-sharing and partnerships are about working together to prevent disputes. There needs to be more certainty in our respective legal systems. This is why, to be sure, we must be very aware of our political and institutional responsibilities: the Committee of the Regions would have even more of these were the Lisbon Treaty to enter into force. The Committee of the Regions can bring a case before the European Court of Justice in the event of violations of the subsidiarity principle. This is highly significant. It is therefore essential to intervene at an early stage, both through the opinions we produce and through new instruments, which will enable us to rise to the challenge of the reformed treaty. We are keen to emphasise this principle of partnership.

The partnership principle requires consultation of local and regional authorities before decisions are taken. This must of necessity be based on the systematic use of the impact assessment, which in turn makes it possible to assess the territorial impact of Community policies, and their financial implications. Having said that, we must take account of the impact of policies, but this does not replace political decision-making: quite the opposite. It is essential that these should be a useful tool to assist political decision-making.

That is the subsidiarity principle in a nutshell. It cannot be a substitute for political, environmental or economic decision making, nor for the objectives that must underlie the political decisions in this area. On this subject, I should say that I am not in favour of seeing policies watered down for the sake of simple regulation. The European Union is governed by the rule of law. This is reality, and it is a strength.

But the European Union is also, at this time, a political challenge that should be addressed by taking into consideration its impact on all of Europe's citizens. Given the current global crisis in the world of finance, you should be aware that we are engaged in a battle that will require us to defend the future of the welfare state and the well-being of our citizens.

Mr President, Madam Vice President of the Commission, the 15 reports on Better Lawmaking that have been presented to the European Council mention the existence of the subsidiarity monitoring platform set up by the Committee of the Regions. They also mention the links that exist between national parliaments and European bodies. In practice, 100 parliamentarians, 100 members, will in future be called upon to play a helpful role in each stage of the legislative process - at least, that is what I believe. By "every stage", I mean both upstream and downstream, whenever it is a matter of scrutinising proposals from the Commission, consultations for the purpose of impact assessments, or consultations under the early-warning system. The first two aspects must feed in to the European Commission's work before the decision is taken. As for the third tool, it must be able to provide follow-up.

I am aware that the subsidiarity principle – conceptualised, interpreted, revised several times, made enforceable in the courts and finally enshrined in the constitution - is difficult for the public to understand. It is nonetheless an indispensable means of ensuring that it gets better European legislation. This proves that this principle is not as easy as it should be for people to understand.

It therefore needs to be – if I can put it like this – demystified and simply reflect the reality of European governance so that political decisions are no longer left in the hands of just one level of government. As I often say, one of the great myths of our time is the belief that a single level of government

could solve everything, just as the belief that institutions alone can solve everything is a myth.

That is why the horizontal dimension of subsidiarity needs to be deepened. By this I mean that we need to generate trust - and not just show respect - and give a role to those who, in society, work in the economy, education, culture and healthcare, to give a few examples.

We at the Committee of the Regions believe that it is our duty to translate this need for coordination and cooperation between different levels of responsibility, and to do so in partnership. That, ladies and gentlemen, is the ambition that I hope and am confident will drive our discussions today.

Thank you for your attention.

Mr Bernard FRIMAT

Thank you, President. You will now be able to open the first working session.

I will therefore leave you to chair this first session and will see you again later.

FIRST SESSION:
**BETTER LAWMAKING: AN ISSUE
OF GOOD MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN EUROPE**

**Mr Luc VAN DEN BRANDE, President of the Committee of the Regions
and member of the Flemish parliament**

I would like to invite Vice-President Wallström to join me on the podium, as otherwise I will be all alone up here championing subsidiarity. Mr Formigoni, Minister Schneider and Ms Terrón I Cusí, I hope you will come and swell our ranks.

My dear colleagues, I am very pleased to be introducing this first session of our Subsidiarity Conference.

Of course, I feel it is important, as part of the introduction and also for the ensuing discussions, to make it clear that the Committee of the Regions has fully integrated the mechanisms in place, to achieve subsidiarity monitoring. In addition, I can say that, to date, our subsidiarity monitoring platform has been working in three areas.

It is now my great pleasure to give the floor to the Commission Vice-President. I am delighted she can be with us.

Ms Margot WALLSTRÖM, Vice-President of the European Commission

Thank you very much. Thank you, President, Vice-President, ladies and gentlemen.

It is a real honour for me to be invited to this first session. I thought it was the fourth The fourth Subsidiarity Conference.

Of course we must start with the concept. Behind this rather obscure word, which is difficult to pronounce even in my own language, the term "subsidiarity", there lie fundamental principles and goals. Ultimately it is about democracy and good governance. It is also about anchoring, engagement and ownership. I would like to expand on that now. I would like to tell you how we see subsidiarity in the Commission. I would also like to mention what

we do in practice to bring the Commission closer to the national parliaments and the Committee of the Regions, and what we will do, depending on the new treaties. I will then try to explain how we can mount a more "proactive" information and communication campaign on subsidiarity. Subsidiarity as a process is a democratic tool and we need to communicate better on this issue in partnership. We at the Commission take the subsidiarity principle very seriously. It is a crucial test for us, and we want to be sure that our legislative proposals are genuinely necessary to achieve the objectives. We want to be sure that there is a real issue and that European Union measures will provide genuine added value.

Why is that? Quite simply because not to apply this principle would be contrary to the interests of the European public. That is why we want to be sure that proposals are only put forward if the issues under consideration lend themselves to a transnational approach and cannot be satisfactorily addressed by the Member States individually. That means that action taken by the European Union must always result in greater benefits than if the matter had been dealt with by individual Member States. Climate change issues, for instance, are examples of where value is added. Member States cannot act alone to fight climate change and meet the targets set for 2020. The same is true of the financial crisis, as we have seen. I was thinking about it not long ago: you will remember that there was a major financial crisis in Sweden in the nineties, which we resolved at national level. The difference, of course, was that our banks at that time were mainly national. There were very few cross-border transactions. Now, the situation of banks in Europe is completely different and so our response has to be very different.

Things change. Another example of changes we can see is emissions and emissions quotas. This is also a sector which is undergoing change. We knew when the sector was established that this would be a period of trial and error. It was established with a "pollution permit" system. We know that that did not work very well, that it did not generate the discipline we had hoped for and did not have the desired effect. It did not prove to be a financially viable solution. Therefore, the subsidiarity principle demands that the matter be dealt with at European Union level. That is why we have put forward a proposal for an EU CO₂ emissions trading scheme. CO₂ emissions are currently falling, which will enable us to find effective, financially viable solutions. An agreement has been reached among the Member States. It is a question of shifting from a national system to a Europe-wide system.

Now, although this is the right solution, there are certain issues which subsidiarity suggests would be best dealt with at national level. For instance, trading should take place at national level and the revenue go into the state Treasury. Decisions on whether to use public funds, etc. should be taken at national level. Here, therefore, we have seen the need to make changes, and I

feel it is a very good illustration of the changes, the developments taking place. Here, we must be flexible.

Subsidiarity is an organisational concept. It cannot be implemented in isolation. It requires all stakeholders to be involved, including national and regional parliaments and the Committee of the Regions. There are other things which are important, over and above the technicalities and legalities. Subsidiarity needs to be more firmly anchored in the political parties and in the democratic traditions in the Member States. We have to involve the people more effectively at all levels, especially young people and women. We must show that the European Union is more than just a set of rules and regulations.

I believe that this kind of debate, where local, regional and national authorities get involved in the discussions, will heighten interest and make the people aware that we are there. Matters must be discussed in Parliament, in the Media, in regional councils and "round the kitchen table" as well.

Basically, it all comes down to three cornerstones: anchoring, ensuring engagement and encouraging ownership. If subsidiarity can help us to do that, then we will have made great progress. That is one of the reasons why a priority of the Barroso Commission is to strengthen its relations with national Parliaments and the Committee of the Regions.

I would like to give a key example of what we have achieved with the national parliaments. As you are aware, we launched the dialogue mechanism two years ago. We sent proposals and consultation papers to all the national parliaments, inviting them to comment. We have improved the process of policy formulation and implementation of EU legislative measures in the Member States, and the reaction from national parliaments has been extremely encouraging and constructive. We can look at that reaction in terms of both quantity and quality.

Between 2006 and mid-2008, the Commission received 287 proposals from 31 national assemblies in 21 Member States on 128 different documents.

As regards quality, it should be noted that the European institutions have on several occasions echoed concerns expressed by the national parliaments, for instance regarding the completion of the internal market in postal services, motorways, infrastructure, safety and the European Technology Institute. There is thus ample proof of success for both subsidiarity and proportionality, in terms of anchoring, engagement and ownership.

Moreover, this dialogue mechanism is based on the Treaties, but it goes beyond any Treaty provisions. The Commission is going to pursue this dialogue mechanism, this dialogue with the national parliaments. We have made a promise and we will keep it.

The Commission would also like to involve the Committee of the Regions more in the legislative decision-making process. We have reviewed our impact assessment guidelines, to ensure that the regional impact is taken into account as well. The Commission is going to contact the Committee of the Regions on all initiatives having significant regional impact.

We have also asked the Committee of the Regions to work with the High-Level Group on administrative burdens chaired by Mr Stoiber, and then on the new Lisbon Treaty provisions. We are not quite sure what the outcome will be but we are going to introduce major innovations on subsidiarity, the role of national parliaments, the role of the Committee of the Regions and a right of appeal to the European Court of Justice in the event of breach of the subsidiarity principle. This is a key innovation, like the early warning system and the "red", "green" and "yellow card" subsidiarity scheme.

It will come as no surprise to anyone if I say that a solution must be found which is acceptable to all as regards the Lisbon Treaty and in order to put democratic tools in place.

The European public wants political accountability, added value, and effective action as well from public authorities. It is very important that decisions are taken at the right level. However, it is also extremely important to make a commitment to the public. We must communicate well over decisions taken and the reasons for these decisions. We must put across the substance of proposals.

The Commission, for its part, has started work on a summary for the public. It comprises two or three pages setting out quite clearly the issue, what the Commission intends to do about it and what changes will take place and when. Other changes relate to building a culture where the European institutions and their partners, including regional and national parliaments, will work together in partnership, participating in debates and discussions, generating a feeling of ownership of the European project.

In Strasbourg last week, the Commission, the Council of Ministers and the European Parliament signed for the first time a declaration on communicating the partnership. This will provide us with a very important tool and, I hope, a better way of communicating with the European public. However, Europe must not just be discussed in Commission or parliamentary etc. debates: it must be discussed in local and regional debates as well. There, regional parliaments have a very important role to play and I know that you act as the European Union's ambassadors in debates, in your constituencies.

Subsidiarity is essential, but implementing it will be of no benefit to us whatsoever if we do not succeed in explaining it or if forget its political basis. All the stakeholders involved in this European policy have a responsibility to

communicate and explain things better. I therefore urge you all to talk about it, to communicate. I believe a great deal of effort needs to be made in the interests of democracy and, above all, in the run-up to the forthcoming European elections which are to be held in June next year. The stakes are high, and it is only by basing our endeavours on knowledge that we will be able to produce well-founded opinions, opinions which we can uphold. In that way we will achieve democracy which works properly. "Those who stand for nothing fall for anything", as Hamilton said over two centuries ago. Thus, anchoring, engagement, ownership and identification with the project: that is what must be developed in the partnership.

Thank you for listening.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you very much, Vice-President. In my view, anchoring and ownership are the key words. However, they are tools for good governance and good decision-making, not ends in themselves. I now give the floor to Mr Roberto Formigoni, president of the Lombardy region.

PART ONE:

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION: A JOINT UNDERTAKING FOR A GENUINE SUBSIDIARITY CULTURE

Mr Roberto FORMIGONI, President of the Lombardy Region, member of the Committee of the Regions' Subsidiarity Monitoring Network

President, Commissioner, representatives of national parliaments, members of the Committee of the Regions, ladies and gentlemen, I would like to start by saying how pleased I am to have the opportunity to contribute not just to a discussion, but also, more importantly I believe, to an initiative to which the development of European unity calls each of us ever more strongly: representatives of the European Union, Member States and regional and civic authorities.

Local authorities and, above all, regions have for a long time stood at the intersection between two processes, two tough, ongoing transitions. On the one hand there is the crisis of the nation state, of nation states, which are caught between globalisation "above" and civil society, which is in the process of organising itself autonomously, "below". On the other there are European integration and constitutionalisation. We are therefore witnessing an extraordinary redefinition of powers, and regions are called on to move beyond merely demanding powers and rights and play a driving role.

Moreover, the current financial crisis calls for in-depth reflection. Clearly, roles will have to be rethought, in two respects. On the one hand, there is the role of central governments, which cannot be dispensed with, and on the other, new areas for local initiatives are opening up. The effects of measures taken centrally differ according to the specific nature of each region or area. It is precisely regional and local authorities which are most useful if we want to recreate operational "networks of networks", within which social and production entities can recover the spirit of enterprise and the spirit of initiative and resume participation, exercising rights and responsibility.

I believe it must be acknowledged that, for some 15 years, regions, in particular, have represented these points of reference, able to raise expectations, interest, a demand for citizenship. In the past, this was the prerogative of central governments. Now, it falls within the remit of local and regional authorities, first and foremost. Very often, regions have become the strong points of national systems; there is a political demand targeting these regions, which makes them political institutions. I believe it is in this framework, which has been changing fast for the past 15 years, in this new

framework, that a model state and government must be redefined. The interweaving of powers, roles and tasks must be thought out in new terms, and it must be acknowledged that certain entities, which are not states, can interpret and represent the interests of the people and sub-national units.

In certain cases, the European Union has shown that it has fully taken on board this need for a different relationship between the institutions. In other cases – for instance where certain, very similar directives apply to very different situations – the European Union is in danger of hindering the quest for genuine solutions. For example, air quality is an issue which concerns everybody, yet there are considerable differences from one region to another. This diversity cannot be interpreted using one-size parameters.

Thus, in some cases, good multi-level governance should provide a way out of political systems' difficulties; governance, of course, which is not just a way of adapting other, older systems. We must breathe life into this multi-level governance, seeing it as a new concept of "state", based on subsidiarity. Underpinning it is subsidiarity. That is the only way we will be able to build multi-level governance which is not self-referential, which is not an end in itself, but whose focus is the citizen and social entities. Thus, subsidiarity will promote freedom of the individual, responsibility and capacity for innovation.

The governance we seek to introduce must meet this need for more mature democracy, a system of networks involving all governments, which can work together to implement the policies they have set themselves and also ascertain the results. The starting point must, of course, be specific, tangible issues. By its very nature the field is experimental.

A multi-level governance model is needed which is based on practicality and functionality, which is not the case of centralised power. Subsidiarity must find the appropriate level for each task. The level of government which is best suited to people's needs and roles is sometimes the most decentralised power, whereas, in other cases, an issue is best dealt with higher up. Tasks can be redistributed to the most appropriate level, taking into account the diversity of national systems.

Within this subsidiarity dynamic, multi-level governance thus has a vertical dimension, which cannot be reduced to mere decentralisation. The importance of action, people and intermediaries needs to be restored at horizontal level. Our great fortune now is to have started to work in networks, developing and shaping best practices, putting together a collection of subsidiarity practices which can then be proposed to the whole of Europe.

In this sense I believe that subsidiarity has considerable potential, to the extent that the importance of subsidiarity can be compared to the introduction of the separation of powers – legislature, executive and judiciary – in the West.

Moreover, subsidiarity's roots can be found in history. In the history of the free market, in Christian history. In short, in history.

Furthermore, some people believe Aristotle to be responsible for the origins of the principle: it is a principle which recognises a person as being the very basis of society, and whose concept of the state goes beyond the dichotomy between individual and state, creating, or re-creating a civil situation which is also a community of peoples. Subsidiarity is the pre-requisite for this new concept of state because it goes beyond the modern concept of the exercise of power, which is generally considered to have to be subject to control. While others talk about the possibility of a state which "limits people's limits".

Keynes says that, before being fully assisted, an individual must be fully accepted. Tocqueville talks about the taste for local freedom. This is a key question if we want to build the modern state. Thus, we have authoritative authors behind us. From both ancient and modern times.

The European Union can be congratulated on drawing attention to this principle, which had thus far been rather neglected. The ever closer union referred to in the Preamble to the Maastricht Treaty sees state intervention as complementary and auxiliary in nature, focusing on the capacities of civil society.

Our discussions tend to focus only on the vertical dimension of subsidiarity. I, however, feel that the horizontal dimension – promotion of social entities and individuals – is the most interesting and important dimension. From this point of view subsidiarity could help us to establish a new European citizenship. That is the key to giving substance to the wishes of our citizens, who, of course, want to see their fundamental rights recognised, as per the Treaty. We must go further in this process of democratic participation using direct forms of consultation. Of course, subsidiarity must still be evaluated against what would be most effective, what is most important.

I have to say that many of our policies have been based on this concept of subsidiarity, which we have interpreted as the possibility of releasing civil society's energy. We have brought about a real revolution in this area, in particular as regards welfare services, health, assistance to people with disabilities and the elderly, vocational training, education and management of services of public interest. We have always chosen to give the individual and families a central role. Subsidiarity has provided us with new ways of operating, which we are successfully piloting at the moment and which we are starting to extend to other fields.

Our citizens, our individuals, have the option of choosing from the services proposed to them by the region the one which seems most appropriate, which meets their particular needs. We have therefore established equal conditions

for all social operators. We have changed the role of public services. They are no longer run in a "monopolistic" way but are bodies subject to controls, providing guaranteed quality.

Here, then, is our experience of recent years. In our country this has given rise to a very lively discussion, and it has also enabled us to improve the quality of democracy and increase participation by all our citizens.

We have taken into account these experiences in the new statute of autonomy recently acquired by Lombardy, which was adopted by a huge majority by the Lombardy Regional Council with this statement still at the centre: the human person is the very basis of a regional entity, in line with the subsidiarity principle with its two – vertical and horizontal – dimensions, which, in actual fact, make it the Alpha and Omega of political decisions.

That is why – and I am about to finish, President, Commissioner – that is why I believe that, having devoted a day to discussing subsidiarity, we can move forward. This is a key stage. What I would like is for this day to give birth to a movement which has the courage to draw out all the implications of the subsidiarity principle.

I am also pleased to tell you that my region's proposal to hold the forthcoming, 2009 Subsidiarity conference in Milan has been accepted. I would like to thank President Van Den Brande and the Committee of the Regions for accepting this proposal.

Commissioner, ladies and gentlemen, thank you once again for the opportunity to express my views. I look forward to seeing you in Lombardy in 2009.

Thank you for listening.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you President Formigoni. Your speech was both conceptual and "rooted" in responsibilities concerning your region. I believe, and I can confirm, that the president's proposal regarding the fourth Subsidiarity Conference, to be held in Milan, is going to be accepted. Moreover, this fourth Subsidiarity Conference, which will be held in a region with legislative powers, will provide an interesting focus. Thank you very much, president.

Without further ado I give the floor to my colleague, Michael Schneider, Secretary of State. Ladies and gentlemen, colleagues, Michael Schneider is also chairman of our COTER commission, the Committee of the Regions' Commission for Territorial Cohesion Policy. Therefore, on behalf of the

COTER commission, he will give us his views and tell us something about COTER's concerns and proposals.

Mr Michael SCHNEIDER, Secretary of State for Federal and European Affairs, Representative of Saxony-Anhalt to the German Federal Government, Chairman of the Committee of the Regions' Commission for Territorial Cohesion Policy

Thank you very much, President, Commissioner.

I come from a region with legislative powers as well, and while we are on the subject I must tell you that we play an essential role.

Ladies and gentlemen, I would like to make a few comments on this theme, a theme which I want to develop a little like a thesis, fairly briefly given the limited time available to us in the first part of this conference. We will talk about multi-level governance and the connection to be made with subsidiarity. I feel it is right to do this and stress this need. It is essential that we talk about it, because subsidiarity and multi-governance, or multi-level governance, are two sides of the same coin. You will not deny that both are concepts or ideas that we want to do more than just describe. We want to turn these concepts, or ideas, into something with genuine intrinsic value which can only be defined by "multi-different" goals.

Subsidiarity and multi-governance, or multi-level governance, need to be placed within a decision-making structure, a framework for decision-making. However, as regards subsidiarity, decision-making processes mainly concern key issues. In this respect, it can be noted that the European Union as a whole has a good grasp of the principle of multi-governance, or multi-level governance, that it welcomes it and that it hopes and prays for it.

It must be acknowledged that the focus of the discussion has shifted over recent years: people are thinking in a different way. Europe is expected to take the regional and local dimension into greater account, which I feel is good, because, although the European level is important, the Member States and the European level have to take on board the fact that a large number of our common goals in the European Union can only be achieved if local and regional authorities are fully involved and if these two levels work together very closely. To this end they need their own powers/remits, which calls for multi-level governance.

When I talk about participation or the need for local and regional authorities to be involved in the decision-making process, multi-level governance cannot mean that regions and municipalities – for that is essentially what we are

talking about – should only be mere bodies executing decisions taken at European level. No. Far from it. Multi-level governance must not be understood merely as a tool for coordinating European policies, but as a tool for political decision-making and providing the basis for decisions, at local level.

The national level is essential in all our Member States, as is the regional level. We all have different interests, we all see things in our own way, but – and this is too often overlooked – expert knowledge is available. In this respect, this local expert knowledge can in no way be denied with the excuse that there is a national approach which is essential. That would be against the multi-level governance principle.

With the creation of the Committee of the Regions as a European Union advisory body in 1994, a step was taken towards involving the regions in political decision-making at European Union level. We can only rejoice that, over recent years, not just the Commission but the European Parliament itself as well have consulted the Committee of the Regions increasingly often and tried to take into account the expert knowledge of local and regional authorities in their decision-making, through the intermediary precisely of the Committee of the Regions. This is a development which we can only welcome and applaud.

That said, this indirect participation of local and regional authorities in European decision-making has direct repercussions on decision-making within Member States themselves. And there, much remains to be done as the situation is far from satisfactory. It has often been noted that this decision-making has almost caused controversy. It was particularly clear in the case of the Lisbon Monitoring Platform. It was true in the case of the subsidiarity monitoring platform. A few years ago it occurred once again, when the national plan for Structural Funds use was put together. There, our Commission for Territorial Cohesion Policy was closely involved. However, local and regional authorities were insufficiently involved in national decision-making. All that leaves a great deal to be desired. Now I will turn to the subsidiarity principle.

Ladies and gentlemen, the citizens are often mentioned. We have the chance to talk to them, when we are on electoral campaigns, in particular. If you are like me, you will have often heard the question: "But what is this subsidiarity story at the end of the day?" I have a stock answer to this question. I say: "You know, subsidiarity, that means as much of Europe as possible, but also as little of Europe as possible". That might seem a little simplistic; it could, perhaps, be misleading, but the issue has to be put back on the national agenda, as subsidiarity is also a topic which must be discussed at national level. And so I say: "As much centralisation, as many regulations at central level as possible,

but as many powers at lower levels as possible.". By "lower" I mean more local.

I believe that this answer makes it quite clear that subsidiarity is not just a question of opposing different levels of power. It is genuinely ensuring appropriate consultation between the different levels of power. Resources have to be properly pooled. There are two key points there. The subsidiarity principle will only work if the different levels of power – and I am thinking of regional and local authorities in particular – have sufficient areas and degrees of power. These powers must cause them to be directly involved in decision-making.

I believe that the principles of multi-level governance and subsidiarity are interwoven in this respect. That is quite clear.

In addition, it must be stressed that subsidiarity can in no way be described abstractly. Quite the opposite: everything must be very tangible; this subsidiarity principle must be interpreted at local level. Then it must be asked what measures need to be taken, at which level. And this question, of course, is systematically a question of specific situations, of particular cases. The subsidiarity principle, interpreted in the way I interpret it myself, means that subsidiarity really is the backbone of the European Union. I believe that Luc Van Den Brande has mentioned the need to see subsidiarity carry Europe forward, or something along those lines. What I want mean is, it is potential which could be developed, but which can only be developed if, rather than just being encouraged in the discussions we hold one Saturday or Sunday, the multi-level governance principle is implemented on the ground, every day.

That point is a long way off.

That is why, in the Committee of the Regions, we do not always agree on individual cases. When it comes to implementing the subsidiarity principle we are not always on the same wavelength.

In the Commission on Territorial Cohesion Policy, when we talk about regional policy, it is often the case that some members represent regions which have a huge amount of autonomy, such as the German federal states, the *bundesländer*, while others represent regions which have less responsibility. However, these same levels have to use European funds and want to have the possibility of managing these funds. In these cases, the representatives of the various regions are slightly at odds with one another. They do not agree. Some would like more European-level action as that would prevent disparities and excessive interference at national level. They feel that interference from states with centralising tendencies can be countered more effectively at European level. There, again, the subsidiarity principle comes up, but in relation to

different things. I am talking here to Committee of the Regions members in particular.

If, on the basis of the Lisbon Treaty, we want to discuss, case by case, the question of whether the subsidiarity principle should be reinforced, you should be aware that it will take a lot of work. It will not be an easy task, because the way we explain subsidiarity will have to vary considerably depending on where we are. It is true that the situation is not satisfactory. We cannot be pleased with the way things stand at present, on that we are all agreed.

To find a solution to this unsatisfactory situation, it is essential that multi-level governance is implemented at European level. I call on you to do this. I will end here.

Thank you.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you very much Mr Schneider. Without further ado I will give the floor to Ms Ana Terrón i Cusí, who is Secretary for European Union Affairs in the Government of Catalonia (the Generalitat).

Ms Terrón, you have the floor.

Ms Ana TERRÓN i CUSÍ, Minister for EU affairs of the Regional Government of Catalonia, Member of the Committee of the Regions' Commission for Constitutional Affairs, European Governance and the Area of Freedom, Security and Justice

Thank you President, Commissioner, President Formigoni, Ladies and Gentlemen. Before going any further I will switch to Spanish. It is not my mother tongue – that's Catalan – but is most definitely one of "my languages".

Thank you for organising this event, which I consider to be a very interesting initiative. I believe it is one of the things for which we need to thank the French Presidency – and of course also the Committee of the Regions.

First of all, please allow me to present Mr Martini's apologies. As you know, the life of a Regional president is a difficult one and he was not able to attend today, as he would have wished.

I should like to start with the debate on subsidiarity - or rather with how we have experienced it since our ratification of the Lisbon Treaty – and to launch a discussion on the meaning and scope of the subsidiarity principle and on its regional and local dimension, which has taken on considerable importance. I do not see subsidiarity as weakening the European Union. Nor do I ascribe to the frequently expressed view that it represents an implicit award of powers to the Member States, to the detriment of the European Union. On the contrary, for us, it is part of an overall conception of a European Union which, as Mr Formigoni has said, gives an important place to Europe's citizens. We see it as part of the architecture of the European integration process, ensuring that grassroots democracy is practised as well as respected, as a key mechanism for governing relations between the various levels of government and also as a way of looking at the policies addressed to citizens. We see it as a two-way process, not as a top-down approach. In our view, there is a principle of shared responsibility. Honest application of the subsidiarity principle necessarily implies recognition that there are some areas where action must be taken by the European institutions. I believe that we need to say so clearly. We ourselves are doing so and calling for others to do the same. However, we are also calling for a clear interpretation of the principle of subsidiarity and for multi-level governance. In some places, there have been reservations at regional level regarding the application of European policies and I believe we need to take this very seriously. We need to understand that these reservations often stem from the difficulty of identifying with decision-making processes and, above all, from people's sense that they are not part of the decision-making process.

Let me give you an illustration of what I have been saying. As the previous speaker has noted, Europe has a wide spectrum of regions with decentralised powers, but we also have regions, such as my own, with publicly elected parliaments and governments that are responsible to them. Although they are regions and are referred to as such in the European jargon, we also refer to them as nations. The Catalan parliament transposes much of the legislation from the European Union and the Catalan regional government, to which I belong, applies it. In a democracy, how do you expect these Parliaments and governments to feel when they are told, "You must apply these decisions! You must create legislation according to this model! You, the Parliament and the Government, must apply these policies!", when they have played no part whatsoever in the process of shaping them?

Inescapably, they feel that something is being imposed on them. It is obvious that we cannot ask this level of government to assume shared responsibility for decisions in which they have not been involved.

The public is aware of and deplores this situation. I believe that if we do not change it, we will start to see symptoms of a rejection of decisions coming from the European Union, even in regions that support Europe like Catalonia,

no matter what information and communication campaigns we try to conduct. Because this is not an issue of information, but an issue of participation and the exercise of democracy.

Subsidiarity is a fundamental political principle in European integration. Its introduction into Community law has been both steady and progressive and we will see how it evolves in the immediate future. Subsidiarity is a basic principle in the exercise of powers. Mr Martini feels that the role of local and regional authorities as ambassadors for subsidiarity will be strengthened. However, this expanded role for local and regional government must not be seen solely in terms of a defence of powers, but also as an indicator of participation and co-responsibility. The subsidiarity principle requires a commitment on the part of all the various levels involved in European governance. Given the institutional configuration of the European Union and the structure of multi-level governance, it is vital to ensure that cooperation mechanisms function effectively both with the EU institutions and with national authorities, since it is at this level that regions will be involved in order to define the national position.

I also feel that we must defend the fact that the multi-level governance mechanism involves participation which goes way beyond the division of powers between the European institutions, states and regions. In Catalonia, we have no actual powers in relation to foreign policy, but we do have very clear examples of positive cooperation on foreign policy.

For example, in my region, for obvious historical reasons, we have had a strong and compelling involvement, alongside the Spanish state, in Euro-Mediterranean policy. As a region, we have worked on the Barcelona process. This proposal depended on support from the public, who felt that they had a stake in the process. Although we had no remit to be involved, we did take part, and in cooperation with the national authorities and I think this is worth emphasising.

I hope that the Lisbon Treaty will enter into force, since it incorporates this culture of subsidiarity. I think it should be applied as quickly as possible. I also believe that it introduces an interesting new element, in that it involves regional parliaments and refers explicitly to their roles.

I hope that this will enable us to transcend the situation I have tried to describe, of regional parliaments feeling that they do not count, and ensure that they do have a sense of being involved in the process.

Another issue I should like to raise is the principle of respect for local and regional decisions. I believe this to be crucial, since in a democracy the way things are formulated has great importance, as in the first reference to parliaments in the text of the treaty. For a number of reasons, I believe that

we should hope for a rapid entry into force of the Lisbon Treaty. As I have said, the regions, particularly those with legislative powers, must continue to insist that their voices are heard and to define their specific roles both within our states and within the European institutions.

Catalonia has always focused on developing a system designed to be a network of national, local and regional players, with both a vertical and a horizontal structure. We belong to the network of European regions with legislative power (REGLEG) and we also work towards euroregional cooperation. This enables us to work with neighbouring regions, which is extremely important at European level. We will shortly be opening a hospital in the border area, which will be managed jointly by France and Catalonia and will be open to people from the entire Pyrenees area, to avoid people on both sides of the border having to travel unnecessarily large distances. As a region, health is part of our remit and we have therefore been endowed with legislative instruments which give us powers in areas of European competence. We have autonomous status, which is expressed in the bilateral structure of our relations with the state.

In 2004, we broached the issue of Spanish regions being involved in the Council of Ministers, via the participation of regional ministers. This has enormous symbolic value, since the officials who will apply legislation will also be included on ministerial working groups and the regional ministers who say that Europe obliges them to do certain things will be present, alongside the national government, when and where decisions are taken. Having said this, we will not stop approaching the European institutions directly to make our voices heard. Our desire is to work towards a multi-level system of good European governance to promote the culture of subsidiarity. As I said at the beginning, and I will conclude on this point, we see it as a cornerstone in the architecture of European integration and, let us not forget, as an operational, two-way mechanism.

This means that we all have a responsibility and must all act at our own levels of government. It will also require us to defend each others' decisions and take responsibility for all decisions, as though they were our own.

Thank you for your attention.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you Ms Terrón. You have raised a number of very specific issues, as well as giving some very clear indications for the future. Echoing our colleague Mr Schneider, who spoke on behalf of the Commission for Territorial Cohesion, I should simply like to add that the subjects we are discussing are vitally important.

Discussion

Mr Luc VAN DEN BRANDE

I should now like to give the floor to the representatives of the Committee of the Regions' Political Groups, beginning with Ms Du Granrut, from the EPP Group.

Ms DU GRANRUT, EPP Group

Thank you, President, for giving me the floor.

I am happy to be able to take the floor here, on behalf of the EPP, to speak about the subsidiarity principle, which has always been one of the cornerstones in the European People's Party's vision of Europe.

In the face of the financial crisis and the conflict with Georgia, the European Union has shown that it is capable of taking action in the name of the Member States. On both occasions, it was called upon to respond to challenges that the Member States could not address alone. This example of the application of the subsidiarity principle gives me an opportunity to take an overview of the principle as a whole, encompassing both the recognition that certain areas of responsibility are better addressed at a higher level and the acknowledgement that the powers of the lower tiers of government must also be recognised. Mr Van den Brande, we were involved in the creation of the Committee of the Regions under the Maastricht Treaty, which affirmed this, as well as providing an opportunity to demonstrate the necessity of applying the subsidiarity principle by drawing locally elected representatives into the work of the European Union. The Committee of the Regions has proved itself to be a key instrument in the implementation and formulation of the subsidiarity principle. As my colleagues have said, it has played a key role in creating a democratic anchoring for local government in the EU.

The originality of the way the European Union is structured, and its effectiveness, lie in the way it respects the powers of each level of responsibility. With 27 members, the European Union is now both stronger and more diverse, hence the need to respect its diversity and the need for local and regional authorities to be involved in its decision-making processes. I can see one example of this, Commissioner, in your decision that local authorities had to be fully involved in the EU's communication. However, we need to go one step further and ensure that local and regional authorities are also involved in the preparation of European legislation. Why? - because they are closer to the public, because people will have more of a sense of being part of Europe and having a stake in building it.

Let me come back to the Treaty of Lisbon. It has shown the way. And this is the way we need to follow, since, as several of our colleagues have pointed out, once powers are defined, it is possible to clarify who does what, who can do what and who must pass the power to act to others. As the Commission for Territorial Cohesion and our COTER Commission Chairman have demonstrated, we have opened the way for regions to work together across borders which, as you know and as one historian has put it, represent "the scars of history". These scars need to be erased and we have the possibility to do so. Regions and local and regional authorities have also been given autonomous powers. Then there is the question of how the subsidiarity principle is applied. In this regard, I should like to stress how important it is that national parliaments should be represented. For, if the European Union is really to apply the principle of subsidiarity, this principle which the EPP so strongly believes in, it is vital to establish structures, as well as links, with national parliaments.

Thank you, President.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you very much, dear colleague, for your contribution and the viewpoints you have presented on behalf of the EPP. I should now like to give the floor to our colleague, Secretary of State Karl-Heinz Klär, who will speak on behalf of the Socialist Group.

Mr Karl-Heinz KLÄR, Socialist Group

Thank you President.

My friend Michel Delebarre has asked me to speak in French, and I shall attempt to do so. As you know, I am German... I should like to thank the Commissioner and the French Senate for inviting us to Paris and it is certainly a good thing to speak French in Paris.

What do we already know? We know that *Multi Level Governance* is the framework we prefer and we also know that subsidiarity is the rule we prefer. There is not much point in continuously stating and restating what we already know. Neither does it make any sense to discuss subsidiarity in the abstract. This belongs to a past we are already aware of. In order to make progress with subsidiarity, we need to work from concrete examples. I am very grateful to Roberto Formigoni for inviting us to Milan, but I urge you to draw up an agenda that includes such concrete themes for addressing multi-level governance and subsidiarity.

I know German First Ministers who speak about subsidiarity all the time when they are in Brussels. But when they are back at home, or when they actually come face to face with local authorities, the latter say, "Listen, First Minister, you're deaf! When it comes to local interests, you don't understand a thing about subsidiarity." In other words, subsidiarity and multi-level governance are two concepts or ideas that are in conflict with each other. We therefore need to talk in concrete terms about the conflicts that can be generated by subsidiarity. That is the future.

Thank you for your attention.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you very much. Clearly we are all keen to focus on the concrete. However, at this stage and in the context of the Lisbon Treaty, it is vital that we have the means to move towards collaboration between national parliaments, regions and local authorities. In response to Mr Klär, I would say that we must understand the full extent of the pointless, totally unnecessary battle that has been going on for far too long between national parliaments and regional and local parliaments. Clearly, the most important issue and the focus of this meeting is to stress that all the various tiers – national, regional and federal alike – can benefit from this collaboration.

I shall now give the floor to Ms Flo Clucas, Chair of the ALDE Group, the liberal party, at the Committee of the Regions.

Ms Clucas, you have the floor.

Ms Flo CLUCAS, Chair of the ALDE Group

Thank you President.

It is a pleasure to be here in Paris, in this magnificent setting.

I was very struck by something you said, Commissioner, namely that subsidiarity must go beyond the legal and technical aspects. I wholly agree with you and my presentation follows a similar approach.

For over 2,000 years, Europe has been trying to bridge the gap between rulers and ruled, individuals and policies. Over the last fifty years, this process has been more difficult, a point that I will come back to later. In creating a European community of interdependent nations, the founding fathers were endeavouring to ensure that there would be no more conflicts in Europe, and in the process, everything began to gravitate towards Brussels and Luxembourg. So long as the European Union was small, there was no problem, but now, with 27 Member States, the time has perhaps come to look again at the centre of Europe.

Talking about the founding fathers and the centre of Europe? You will tell me that this is all in the past, that we must move forward and address such important issues as state aid or the common agricultural policy. But this is dangerous, since we risk letting ourselves become hemmed in by European bureaucracy. And if we really do see things this way, the inheritance we leave for future generations will be meagre indeed. It is therefore vital that subsidiarity should go much further than this.

The European diaspora, particularly the people who left for the USA in the 19th century to follow their dream, should remind us how powerfully attractive the American dream was. Look at our place in the world today and those who wish to join us. They do not aspire towards a bureaucratic Europe but to a Europe that provides hope. They are seeking freedom, democracy and independence, in sovereign states which have joined together voluntarily.

Yet we continue to create barriers that hinder our own progress. Take the example of European jargon, which is totally unintelligible to outsiders. This and all the other barriers need to be removed. Naturally, the media are the first to point the finger at Europe for woes that are not the EU's responsibility.

Some people feel that what counts is national policy. Others, a tiny minority, feel that what counts is European policy. But for the overwhelming majority of our citizens, it is regional and local policy that counts and that has a real impact.

If the European Union wishes to survive and grow, if it is to have meaning for ordinary people, who currently have no interest in it, it will have to change, move closer to the grassroots and establish a dialogue with its citizens. It is absolutely vital that it do so, even if it will not be easy.

For the overwhelming majority I spoke of, local people and communities are the heart of Europe. And this is where the Committee of the Regions has a role to play. Through the representatives of this local tier of government, we can have a genuine dialogue with citizens, something which is difficult, if not impossible for the other institutions.

In addition, we are responsible for the application of a considerable proportion of European legislation. And this is where the Committee of the Regions can serve as a bridge between Europe and its citizens. But is this enough? Is this the alpha and omega of the Committee of the Region's role? I do not think so.

In the 19th century, some people had a dream, a dream of emigrating to the United States, a country they knew nothing about, except what they had heard by word of mouth. Europeans travelled hundreds of kilometres in pursuit of this dream – many to my home town, Liverpool, where they embarked on ships and travelled in the most horrendous conditions to reach the shores of America.

Some people will say, "She's talking about a United States of Europe"! But we are a long way from that.

Nonetheless, there are lessons to be learned from the past. People need the European Union to be a place where we everyone can express him or herself and work without being hampered by the various levels of government. In evoking our past aspirations we are saying that Europe must once again become a beacon, the antipode of despotism, and serve as a bridge between North and South, East and West. If we give them the opportunity to do so, our communities, wherever they are, can become links in carrying this new hope, shaping this new reality. This is why the Committee of the Regions is so important for Europe's future. It is a form of subsidiarity that is absolutely vital. We are the mouthpiece for a considerable section of European society that has a strong stake in regional policies. It is essential that this voice be heard and it is up to us to ensure that it is.

President, I believe it to be absolutely vital that we, the Committee of the Regions, play a leading role. We must not stop at this conference and the legal or technical aspects. We will need to do a lot more.

Although the Lisbon Treaty has still not been ratified, subsidiarity must be complied with. In order for this to happen, the Committee of the Regions must be more than merely a consultative committee. It must be given real

power, to complement the work of the European Parliament. I know that this is not going to happen overnight. If there is one lesson to be learned from this conference, it is that an agreement should be concluded with the European Commission to support the Committee of the Regions and strengthen its role within the institutions, particularly on issues where subsidiarity is involved.

We could have been in Strasbourg last week, for example. That would have been a good thing. We are the voice of millions of Europeans and we need to be heard on the European scene.

Thank you.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Thank you dear colleague. And lastly, for the final statement in this session, Mr Paul O'Donoghue, who heads the Union for Europe of the Nations Group, the UEN.

Mr Paul O'DONOGHUE, UEN

Thank you President.

Commissioner, citizens, MPs, dear colleagues. Firstly, allow me to express my thanks to the French Senate for co-organising this extremely important event and, on behalf of the Europe of the Nations Group, I should like to thank you for inviting us to attend.

We must acknowledge that, should we have to do so, it would be extremely difficult to put the multi-level governance message across to ordinary people in our regions, since it is a subject that can easily give the impression of yet more 'tiers of government', 'layers of decision-making', bureaucracy and red tape. The message is a difficult one to put across, but we must on no account let it be misinterpreted in this way. In my view, what multi-level governance boils down to is that decisions need be taken as close as possible to citizens. We need to demonstrate how applicable the principle of subsidiarity is at local level. The discussion around multi-level governance must include - and indeed be guided by - the principle of shared powers, not duplicated powers or unbridled multiplication of powers. We must create mechanisms that can support a new form of power sharing and ensure that it operates effectively.

We must acknowledge that we in the smaller Member States do not have the same experience of shared powers as for example in France or Germany,

where new structures reflect the need to keep pace with growing populations. However, this does not necessarily mean that as small states we do not need to establish different levels of shared powers. In Ireland, where I come from, we have created Regional Authorities, which in my view bring value added to the coordination of regional planning activities. The same goes for our Regional Assemblies, which allow us to coordinate our approaches and policies on regional development, to our mutual advantage. But we need to go beyond planning. Regional and local authorities must also be given the possibility to implement objectives. This does not represent a threat, but an opportunity to be grasped by local and regional authorities, who will be able to apply multi-level governance on the ground and not make it an abstract thing.

We must also take account of multi-level governance in decision-making at European level. Although we are working on the basis of the treaties as they now stand, the role of the regions in decision-making and other related processes needs to be strengthened. Having said this, we could do still more to ensure that local and regional authorities are able to play a more active role in determining European legislation.

Lastly, let me conclude by saying that if we fail to stress the importance of multi-level governance when we address the men and women in our communities, there is a danger that they will see it only as an administrative issue or as a kind of fiddling with the inner workings of the European Union. As the Commissioner rightly said, it is vital that we illustrate our argument with concrete examples, as we do for climate change. We must ensure that we present best practice, but we also need to go farther and share practices that not universally known. This will be our only means of promoting understanding of multi-level governance.

Thank you.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Many thanks Paul.

We have come to the end of our first session. And now I think we need a change, not a scene change, but some colleagues to come to our aid up here on the podium.

First of all, I should like to invite our colleague Jean-Louis Destans, who is President of the Eure General Council. But before doing so, ladies and gentlemen, I want to thank him for his support and all the preparatory work he has done with us and the French Senate and which has brought him here in his capacity as President of the French delegation to the Committee of the

Regions. I should also like Franz Schausberger and Jean-Claude Frécon, Senate member for the Loire and Vice-President of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities, to come up and join us. And, last but not least, Mr Delebarre. I know how much he appreciates it when I speak to him in English and I would therefore like to invite him, in English, to come and join us up here on the podium.

I hereby hand the chairmanship to my friend Michel Delebarre.

Mr Michel DELEBARRE

Ladies and gentlemen, as you know there will be a very important occasion at one o'clock: the lunch laid on by the Senate. We now have eighteen minutes for three speeches, a discussion and summing up. Eighteen minutes. We are going to keep to the schedule because to set foot in this institution without having sufficient time to enjoy the lunch laid on by the Senate would be bad form.

There will be three speeches, including one by Mr Jean-Louis Destans, chairman of the French delegation and President of the General Council of the Eure, who will lead the way. In a few minutes you'll see how he will help us out of our predicament.

Jean-Louis, you have the floor.

PART TWO:

INVOLVEMENT OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN THE EU DECISION-MAKING PROCESS: HOW IS COORDINATION ORGANISED BETWEEN THE VARIOUS TIERS OF GOVERNMENT WITHIN THE MEMBER STATES

**Mr Jean-Louis DESTANS, Chairman of the French delegation of the
Committee of the Regions, President of the General Council of the Eure**

Minister,

President of the Committee of the Regions,

Madam Commissioner,

Elected representatives,

In the eyes of the public, multilevel governance may seem a rather obscure concept, to say the least. Behind the terminology, however, lies a method of working (the only one in fact) that will enable us – and of this I am convinced – to deliver for the people who look to Europe to be more protective and, above all, closer to them. To do this and thus act in partnership, a veritable revolution in our respective practices is needed, the aim being to deliver solutions tailored to the increasingly complex problems that politicians must deal with.

I must stress that this is not some mere whim of local authorities desperate for power or recognition. This is to ensure the effectiveness of European policies and firmer support for the EU's actions.

This cultural revolution was largely initiated when the EU institutions introduced the subsidiarity principle and strengthened the role of the Committee of the Regions, which has become, over the course of successive treaties, an established player in the EU decision-making process. However, while others have embarked on this revolution, we in France are yet to do so.

Each country has its own political and administrative history; a history which has shaped its current organisational structure, making it more or less conducive to implementing the subsidiarity principle. Perhaps in France we see the remnants here of our long Jacobin tradition which we are, however, continually trying to overcome by means of successive devolution laws. The members of this assembly which is hosting us today, and which represents local authorities at national level, will I'm sure agree with me on this and I am

convinced that we have still a lot to learn from our European partners in this regard.

Preparations for the French presidency of the EU provided an opportunity to put this issue on the table and launch new practices. The establishment of the *Conférence nationale des exécutifs* (CNE), which is intended to be the premier forum for consultation between the government and local authorities, as well as closer cooperation with the secretariat-general for European affairs are steps in the right direction. But as you see, we are still only in the early stages of this process, and we still need to develop joint activities with the European affairs committees of the *Assemblée nationale* and the Senate. In this regard, I have no doubt that the shared conviction that drives local representatives and the members of these committees augurs well for good working relations.

As I see it, multilevel governance should hinge on three principles:

- firstly, the vital imperative not to complicate or hinder the decision-making process at national and European levels. How well or poorly EU legislation is transposed at national level has an impact on the framework in which the local and regional authorities operate. Hence the need to ensure good coordination at all stages of the legislative process.
- this brings us to the second principle, which is, therefore, the need for flexible procedures, rooted in pragmatism. Multilevel governance is about the exercising of power; it is not merely an institutional or legal arrangement.
- thirdly, involving local authorities at the earliest possible stage. Subsidiarity does not apply only to implementing EU decisions, but also to arriving at those decisions, thus requiring a sharing of responsibilities as regards subsidiarity monitoring, and in certain cases – and I'd underline this – a shift in the place of management of EU policies.

With this in mind, I was pleased to present a range of proposals this very morning, on behalf of the French delegation of the Committee of the Regions, and in conjunction with the national associations of local and regional authorities, aimed at expanding and strengthening French institutional dialogue on EU matters.

I'd like to emphasise the quality of the discussions that we had with Mr Jouyet, French Minister of State for European Affairs, the president of the Committee of the Regions, and representatives of the European affairs committees at the *Assemblée nationale* and the Senate. They confirmed the importance, which

we were maintaining, of sharing as widely as possible the dual expertise – both European and local – of the French members of the Committee of the Regions.

In France, as I've said, we face a sizeable task. But we are willing and able to accomplish it quickly to ensure that the culture of multilevel governance permeates our respective practices.

Regular consultation of CoR members by the *Assemblée nationale* and the Senate, as well as the drafting of a joint annual report on the impact of EU legislation on local government – to mention but two of the six proposals we have drawn up – would be conducive to establishing an interactive network for monitoring and assessing EU policies: an enlarged, early-acting and thus effective network. And I am sure that we can further enrich our debate by drawing on the experiences of our European neighbours, who will shortly take the floor.

But before I conclude, allow me to underline a particularly key point and to dispel any doubt as to the implications of multilevel governance. This is not merely a case of a greater number of players coming to the same table to hold forth on EU policies – and this is a widespread fear. If there is to be consultation it must be genuine and underpinned by mutual trust among the participants. It must also form part of the early-warning system which bolsters national parliaments' subsidiarity-monitoring powers.

Allow me to expand on this.

Consultation is only one strand of multilevel governance. I would point out that the subsidiarity principle underpins a new distribution of management centres for certain EU policies. Of course, it is not a matter of regionalising or departmentalising all EU policies. I'm thinking here of cohesion policy and Structural fund management in France. One of the proposals that emerged from the independent assessment of the 2000-2006 ESF programming period commissioned by the European Commission was that the fund should be managed at the level closest to the people. Who is better placed in France than the *départements*, whose remit includes social policy, to manage this fund at grassroots level? Given that devolution has led to the *RMI* unemployment benefit being fully administered by the *département* authorities, it would rightly follow that the same should apply to the ESF. The administrative capacity of the *départements*, their proximity and the organisation of their services are all assets on which cohesion policy could draw, on a geographical basis.

What I do not want to see happen now is for the State, under the pretext of technical arguments, to try not only to preserve its prerogatives in this area but also to be tempted to do away completely with the *départements'* ESF

appropriation. As far as we and the public are concerned, the subsidiarity principle is far too precious for that.

Dear friends, it is incumbent on us to fuel this debate on subsidiarity and multilevel governance, which we launched in 2004 and are continuing here and now, and thus ensure that it reaches the widest possible audience, and that practices emerge that can boost the legitimacy of EU policies in the eyes of the public.

We have a great responsibility here, but we are determined, whether in the Committee of the Regions or our respective local authorities, to fully see it through.

Thank you.

Mr Michel DELEBARRE

Thank you Mr Destans. It is now my pleasure to give the floor to our colleague Franz Schausberger, vice-chairman of the CoR interregional group of regions with legislative powers.

Mr Franz SCHAUSBERGER, Vice-chairman of the Committee of the Regions' interregional group of regions with legislative powers (representing the president of REG LEG, Mr Kris PEETERS)

Thank you very much, Mr President. I'm very mindful of your request to be brief.

Ladies and gentlemen, again very briefly, this is our third CoR subsidiarity conference. Lord Tope and myself as chairman of the CONST commission have been able to play an active role in all this, and have tried to keep things moving forward. But even if we haven't yet made the progress we had hoped for, we must press ahead. It's vital. A subsidiarity conference was held under the Austrian presidency in 2006, with the title of *Europe begins at home*, and I think we really focused on the level of competences and on the important context in which all of this is rooted. But for an Austrian, it was easy: we are a federal State, and for us it seems obvious when it comes to subsidiarity or a conference on subsidiarity.

On the other hand, the fact of holding such a conference in France is something that gives me great hope, even though in other respects, ladies and gentlemen, some adjustments may be needed in practice. Let me say a few

words about this. For example, as regards seeking agreement on the Charter for Regional Democracy: it's quite regrettable, but in reality we are quite a way off achieving the goals we set ourselves here. Mr van Cauwenberghe is also here today and I think he would go along with that. He himself has fought tooth and nail to advance this issue.

I would like to make three points here and keep to the little time that I have.

Take the very tangible issue of the right to recourse against non-compliance with the subsidiarity principle. This right to recourse – the possibility to refer a case of non-compliance to the authorities – is essential. Indeed, we need to understand that within the Committee of the Regions itself – and this has already been pointed out by others before me – we have representatives of different regional interests and different local interests, which means that the CoR must ensure that the Groups represented within it can access this recourse at EU level and at the European Court of Justice.

It should be borne in mind that the various local and regional authorities are affected to varying degrees by EU legislation and its various provisions. For example, urban traffic will be more relevant to cities than rural areas, while regions with legislative powers – I represent a region with legislative powers and I am very pleased to represent the Flemish minister-president, Mr Peeters, who is leading the Flemish presidency of REG LEG – are more concerned with matters of education than local authorities. In this regard, I would highlight a very tangible proposal put forward by REGLEG, aimed at making us more representative as regards decision-making, which would make it possible, when it comes to recourse and the need to refer matters to the European Court of Justice, to be able in doing so to take account of the specific interests of the different elements of the CoR, i.e. the regions with legislative powers, the administrative regions and the municipalities. I think that this would be a positive step for a quarter of the members of the CoR, insofar as they represent groups that can indeed be represented. An example of this, which we could draw on, can be seen at the *Bundestag* in Germany, but I would need more time to go into this.

The second point is subsidiarity monitoring. This is an absolutely crucial issue. There must be cooperation between the Member States and their component regions and local authorities. I would draw your attention to the fact that we in Austria have found a solution to the issue of sharing the work. As the *länder*, or regions, are involved in decision-making, as well as subsidiarity monitoring, this enables timely intervention and prevents delays in infringement cases.

Every year, when the Commission presents its legislative and work programmes, the *länder* jointly consider the areas where it might be possible to identify problems that we could be called on to resolve. This allows us then

to monitor the work. The various *länder* then seize the opportunity to carry out this monitoring, in the areas of competence in which the subsidiarity principle applies. A model of this is available at the entrance to the hall and I would invite you to read it carefully, as it is very interesting (N.B.: a detailed description of the process in French is appended to this publication).

And this brings me to the final point, Mr President, which has regard to the issue of the actual concept of subsidiarity. We have discussed this on several occasions, but I would say this: if even we ourselves cannot manage to explain what we understand by subsidiarity – and Mr Schneider's proposal was interesting in this regard – we will not succeed in selling to the public the Lisbon Treaty, which is based on subsidiarity. We therefore must be able to explain it, and I believe that the reason why some people voted against the Treaty derives precisely from the fact that we did not succeed in explaining the subsidiarity principle in a clear, popular – not to say populist – way. I am underlining this point, ladies and gentlemen, because herein lies a task that we all must get involved in. Subsidiarity is not merely an empty word. Although, if you Google the word subsidiarity you will see that in certain languages the word is underlined in red indicating that it does not exist. This shows that we still have our work cut out to explain all of this.

At the entrance to the hall you will see some postcards produced by the Assembly of European Regions (AER) which explain subsidiarity: *Subsidiarity is a word*; it is indeed a real word. It is a word that exists. I would call on you to come on board so that together we can advance the cause of subsidiarity.

Thank you.

Mr Michel DELEBARRE

Many thanks to our colleague, Mr Schausberger.

Jean-Claude Frécon, Senator for the Loire and vice-president of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe now has the floor.

Mr Jean-Claude FRÉCON, Senator for the Loire, Vice-president of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

Thank you, Mr President.

If I understand correctly, I should tell you now that I'll have to cut out more than three-quarters – in fact nine-tenths – of my speech. We are therefore going to try to be brief and perhaps a little broad-brush, but I would like, for my part, to say how pleased I am that we are hosting you today at the Senate, of which I am a member. I will speak of course on the case of France, of the situation here regarding subsidiarity. But I would also like to say a few words as vice-president of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. For the last seven or eight years now, the Congress has maintained very close links with your Committee of the Regions, formerly under the presidency of Michel Delebarre, and now under Luc Van Den Brande. We share a particular feature. Within our two major structures we both represent local authorities – bodies that deal with everyday problems on a daily basis, because they are very close to the public. And this is why we have a great deal of work to do together.

With regard to France: how does subsidiarity work in this country which was for so long under Jacobinism? Things have greatly evolved over the past twenty-five years. Firstly, there were the French devolution laws of 1981, 1982 and 1983, which transformed the landscape of French institutions, granting them greater powers; and while the word *subsidiarity* may not have featured in these laws, the spirit of this principle was already there. And that's the main thing. Secondly, in March 2003, there was the amendment to the French Constitution which incorporated the word *subsidiarity* therein, in order to give it more weight and to affirm that all local and regional authorities are to deal directly themselves, on the spot, with the problems that they can resolve, without having to refer them to a higher level. I'm turning the pages very quickly...

Thirdly, I would like in particular to comment, if I may, on another matter, given that it concerns me on two counts – both as a senator and as vice-president of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – and that is the ratification by France, and I might say "finally!", of the European Charter of Local Self-Government, a charter that France signed in 1985, but was not prepared to ratify until more than twenty years later. And this was despite the fact that the principles of subsidiarity were already established in France and would thus have enabled ratification much earlier. But the domestic political circumstances dictated against it.

In any case, we have now enshrined the principles of the European Charter of Local Self-Government in our legislation, and, in particular, Article 2 on

subsidiarity. I would like to say next... because I have to move on quickly and leave out some sentences...

Now, subsidiarity has a definite presence within the French legal system.

Moreover, I should point out that in France we have a certain number of bodies that are charged with verifying the implementation of this principle at our different tiers of government – municipalities, *départements* and regions, and others, such as the inter-municipal level – and which all derive from the EU decision-making process: the Committee of the Regions features here, and in particular its French members who have worked hard on this, and who, of course, I salute. I would like to mention other bodies, in particular the local finance committee, which in France is a very distinctive body, designed to manage financial issues at the closest possible level, to ensure that if we give powers to local authorities, as indeed we should, that they have the financial wherewithal and human resources necessary to carry out their duties. The local finance committee verifies all French legislation in this area, as well as all legislation arising from EU law. I will skip over the composition of these local finance committees, as I can go into this another time. The law also assigns to the newly created *Commission d'évaluation des normes* (or law-evaluation committee) the task of considering the adaptation of EU regulations, which, while passed down to us, must also allow our local authorities some leeway.

In France, the Senate, which I am representing here – and whose hospitality I hope you have appreciated this morning, as I hope you will enjoy the lunch we will shortly provide, even if it is delayed a few minutes – is the institutional representative of local authorities. It is elected by representatives of the local and regional authorities and is thus its constitutional representative.

The Senate plays a triple role: a constitutional role, a legislative role and a role of scrutinising the government's actions. In terms of the Constitution, it was the Senate that was behind the 2003 amendment, which enabled subsidiarity to be enshrined therein. In terms of legislation, it is the Senate that often takes the initiative – though not exclusively of course – to implement this principle, as regards, inter alia, the legal certainty of instruments, devolved cooperation, financial resources, and cross-border cooperation – which was touched on earlier by you Madam, (*turning to Ms Terrón I Cusí*) when you were speaking about that hospital between Spain and France.

But its third role is to scrutinise the work of government. The Senate embarks on fact-finding missions on devolution and proposes reforms. That's its legislative role.

There you are, Mr President, I was as quick as I could, and had to cut out many subjects that I wished to address, but, unfortunately, I was against the clock.

Mr Michel DELEBARRE

Very good, Jean-Claude! You see, in France we have a saying that when something is slow and takes time, it is *un train de Sénateur*. Jean-Claude has just proven that *un train de Sénateur* can go a bit faster. Thank you for your contribution.

A discussion is now scheduled...

Mr Jean-Claude FRÉCON

I would simply say, President, that when it comes to trains there are slow trains and then there are TGVs that go much faster...

Mr Michel DELEBARRE

Absolutely!

A discussion is next – this will take place over lunch.

I would, however, simply like to make one or two comments.

Firstly, we have before us a *considerable opportunity*: the international financial crisis. For the past few weeks, the EU has been working at its level, raising its sights and taking stands on the global crisis. If it does that in other areas, there will then be room for subsidiarity. It is not the EU's job to deal with the nitty-gritty of implementation, but rather its role is to lead Europe towards major goals.

Secondly, if subsidiarity is not a popular concept – I will go back to the Austrian example – don't worry, it is not the fault of the people, not at all! The responsibility lies with all who are supposed to implement this subsidiarity, to explain it, and as Karl-Heinz would like, to make it tangible, in Milan, in 2009.

And thirdly – and this is the only point I am taking from my conclusions – I would quote a line from the sociologist Pierre Bourdieu on governance: *Governance is one of the many neologisms, which, produced by think tanks and other technocratic circles and driven by journalists and trendy intellectuals, is contributing to the globalisation of language and minds.*

Let's help Europe invent a type of governance that is synonymous with more democracy, and thus prove Mr Bourdieu wrong.

Thank you for your attention. The meeting is adjourned.

SECOND SESSION:

**POLITICAL AND JUDICIAL MONITORING OF
SUBSIDIARITY: A DEMOCRATIC CHALLENGE FOR
CITIZENS**

Chaired by Mr Denis BADRÉ, Senator for the Hauts-de-Seine (Ile-de-France), Vice-President of the European Affairs Committee in the French Senate

Without further ado, friends, let us make a start ...

Those who have not yet managed to find a seat will find plenty; those people standing are requested to take a seat and those who are already seated will, I hope, accept that my chairmanship will be as business-like as Mr Delebarre's was. I will try to emulate his politeness and good manners. So, if you overlook any abruptness we can work together in mutual respect and politeness. As we have a busy afternoon ahead, let's get down to business.

I wanted to start with some words of greeting. I am pleased to see some friends in the room. Had President Van Den Brande been here, I would of course have welcomed him, not as your President but as a friend, as I have the pleasure of seeing him regularly at COSAC or at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. We are used to working together and now enjoy a mutual understanding. I welcome the national Members of Parliament amongst you here today whom I see more regularly than the others. I welcome even more warmly, if that is possible, those whom I do not know as well, the members of your Committee. Why? Because I would like to extend my thanks to you for the very significant gesture in inviting someone, whom you do not know and who does not belong to the Committee of the Regions, to chair your meeting. It may indicate that you have some expectations from national Members of Parliament – and I believe that as national Members of Parliament, we must meet these expectations, because our needs coincide.

The fact is, is that what I remember of this morning's discussion is something we were already aware of well before it: that all of us are committed to building a Europe which must be the Europe of Europeans. And each and every one of us, whether we are locally, regionally or nationally elected, must take our place and assume our responsibilities in it if we wish Europe to work. I believe that the message of the No votes in the referenda held in our Union

for some years now, is that we must listen to the citizens, allow their voices to be heard. Who is better placed than you or national members of parliament to undertake that duty? This is the spirit in which I aim to direct our proceedings this afternoon.

This morning we looked at what was at stake in good governance; this afternoon, we will look at what constitutes a good democracy. We will at last be able to put "the European" at the heart of the debate. After thanking you for your welcome, which extends to entrusting me with the chairmanship of your proceedings, I wished to convey my pleasure at taking on this responsibility under the French Presidency of the European Union. It is quite in order therefore that the Senate is playing host to you here; we will be welcoming COSAC here in this same French Senate, and in the same spirit we intend to give consideration to similar subjects. These questions have our full attention; if I may express it thus: "Committee of the Regions, COSAC, same fight." Europe's fight for Europeans.

Let's turn to subsidiarity, and the European citizen's acceptance of it. I will give a short introduction. Then various individuals will come to this Round Table to put forward their point of view.

We will start by trying to make this as wide-ranging as possible, because if this is not done our message will fall on deaf ears. Also, as was said this morning "the Senator's train" could also be a TGV (French high speed train).

By way of introduction, I will just simply remind you that, as was said this morning, it was the Maastricht Treaty which used and maintained the word subsidiarity in a judicial sense for the first time. We tend to forget this, because for many, the Maastricht Treaty is, first of all, the treaty of the Euro and of Monetary Union.

The Maastricht Treaty also deals with foreign policy and joint security. Only those well-versed in such matters are aware that it was this treaty that introduced the word subsidiarity. We must remember that this is the third important aspect of the Maastricht Treaty.

The Maastricht Treaty established subsidiarity as the common rule in the construction of Europe. "Common rule" means that a rule to be applied every time there is a problem. Matters which fall under the exclusive competence of the EU usually do not throw up problems, except maybe at the extreme ends. It may happen that one has to ask oneself whether a matter really is one of EU competence or perhaps falls just outside it. We must take care that the European Union does not operate beyond its limit of competence.

Why was the principle of subsidiarity inserted into the Maastricht Treaty? Seated next to my colleague, Mr Volker Hoff, from the German *Bundesrat*, I

remember that it was largely at the behest of the Germans. We must keep all our various situations in view in our discussions. For our German friends operating under the subsidiarity principle is as natural as operating under federalism. For them, it is as easy as breathing.

It is not at all natural for a Frenchman. A completely centralised country like France does not understand it. The word "federalism" almost amounts to a curse for him! But we have to build Europe together, knowing what each of these words means to the other, so that we can work together and overcome any difficulties.

I remember a meeting of some French Senators hosted by the *Bundesrat*: some of them were completely flummoxed watching their German colleagues dealing with problems and relations between the *Länder* and federal level.

Welcoming our German friends onto home turf, we hear them saying "Odd! You're decentralising, and yet, working from a decentralised state, you have to try to distribute power outwards from the centre." We are decentralising on the basis of a centralising "principle"! Of course, it's very difficult.

The two approaches must aim to understand each other, or at least attempt to reduce each other's difficulties in the service of a common ambition.

Although it was our German friends who were largely responsible for including subsidiarity in the Maastricht Treaty, they may have felt a certain legislative overload against the backdrop of the Single European Act. Many steps had been taken, too many for some, who thought that that the Member States, the *Länder*, the Provinces and the regions should be brought into the picture again and that Brussels had too much clout. There was some backtracking and a new balance had to be found. These were the circumstances when Maastricht was initially being debated. But, to be fair, had the discussion not been initiated then, things would not have changed much over the next ten years.

The repercussions under the subsidiarity principle as applied under the Maastricht treaty remained very limited up until the current institutional reform, however, when the problem is much more in evidence. It has taken ten years for the matter to be properly discussed. The Convention on the future of Europe took up the baton in 2002 encouraged by the Germans, once again. I think that it is time for our German friends and neighbours to reap some benefit from their input: it was they who took up the question again in the knowledge that the internal problems they are familiar with would be even greater within the Union.

The working group established at that time accepted that the subsidiarity principle would not achieve its full range unless equipped with a specific

mechanism. Someone said this morning that practical measures were necessary, not mere words. That's true. How should it be done? Who is going to check whom? What is to be checked and who is to be responsible? What penalties will there be?

It is to the credit of the Convention, and to those who worked on the institutional treaty and then on the Lisbon Treaty, that a mechanism was agreed upon. Deciding who was to participate in monitoring subsidiarity was the most awkward area. It puts us bang in the middle of the debate between national members of parliament and those elected regionally. We have often had the same discussions in COSAC. We often wonder who is to provide answers on this: regional parliaments with legislative powers, the regions, or national parliaments? The discussion has made great strides reaching a compromise in which the regions, particularly those with legislative powers, have an indirect role in monitoring subsidiarity, on the one hand via the Committee of the Regions and on the other via national parliaments. They will thus be much involved in this debate.

Nobody wants to go back over old ground: the present difficulty is to make this network of regions and national parliaments work. It is in the light of this that we are going to make what Mrs Wallström referred to this morning as the "early warning" or "orange alert" work.

Our friend Han Ten Broeke will no doubt refer to it in a few moments. I will just say that I find it amusing that it is called an "orange alert", given that it is largely the initiative of our friends from the Netherlands. It's your favourite colour! As for the "red alert", this can only be implemented by a specific number of national parliaments. So we are doomed or blessed, depending on how you see it, to work together, which is a very good thing. Should one of our national parliaments spot a problem, we are duty-bound to report to the others in such a way as to make up the required number if we wish to trigger a full alert.

Establishing a monitoring system is something we are currently working on. We are in the process of setting up a network, easy with modern technology, which means that we will be on permanent alert in all domains.

In short, we will work out what to do first, then put the procedure in place, and if need be, we will trigger the procedure so that things may be quickly resolved, for the difficulty and price we pay for subsidiarity is not to waste time. Most of the time this will go smoothly. We would not wish to be guilty of blocking any initiatives, but should there be a problem, it must be dealt with quickly. So, let's organise ourselves quickly in such a way as to deal with this subsidiarity with each actor knowing his part, or as one speaker said this morning, each actor doing "all that he has to do, and nothing else". Once again, a positive aspect of difficulty is that the need to implement possibly

quite onerous procedures, will result in national and regional decision-makers communicating directly.

And this is a good thing. I often say that the European Union is of course in Brussels and Strasbourg, but it is also in all our capital cities and regions. In all places where Europeans meet, Europe is being built. So the network that we must establish, national and regional parliamentarians, is of paramount importance for Europe's future. That is where the Europe of the Europeans will be built.

That's it for this introduction and I will now put my chairman's hat on again. I hope you will agree, now that you are more or less all back in the room, to my being firm but fair, but quite firm, nonetheless; I would request all speakers to keep to three or four minutes, as there are about fifteen of them. If we wish to finish at five o'clock and for everyone to have the chance to speak, no-one must hog the microphone. Thank you in advance.

We have to look at two subjects this afternoon.

The first subject, this governance, this democratic aspect of subsidiarity, its effect on the development of democracy in Europe and the implementation of subsidiarity, will be discussed in two consecutive parts; first, we will look at the conditions needed for developing cooperation between national and regional governments. The second part will consider the legal monitoring of subsidiarity and any possible provision of penalties for difficulties encountered.

In the first part, we are going to give the floor to two sets of speakers. Five of them are already on the platform. Two of them are not with us today.

One is my friend and colleague Jacques Blanc, a former President of the Committee of the Regions and present during the early days of this Committee. He is at a meeting of elected officials for mountain regions, in the Massif Central in France, and has requested me to pass on his regrets at not being able to come today, and the other is our colleague from Luxembourg, Mr Mosar.

To my right at the table is Ms Bilbao from the Basque Parliament, Mr Volker Hoff from the *Bundesrat*, Mr Sefzig, President of the Commission for European Affairs from the Czech Parliament, Mr Jan Ten Broeke, Member of Parliament in the Netherlands and Ms Papademetriou from Greece, whom I have met in other fora.

Ms Bilbao, you may begin.

PART ONE:

**POLITICAL MONITORING OF SUBSIDIARITY AND
REPRESENTATIVE BODIES: UPDATE ON COOPERATION
BETWEEN PARLIAMENTS AND POTENTIAL FOR WORKING
WITH THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Ms Izaskun BILBAO, President of the Regional Government of the Basque Country, and the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE)

Good afternoon. I'd like to begin by thanking the president of the Committee of the Regions and the president of the French senate for their warm welcome. Speaking on behalf of the regional legislative assemblies which make up CALRE, we really are extremely grateful for the high-quality, highly-relevant programme you have put together on implementing the principle of subsidiarity. This morning's speeches have highlighted just how important subsidiarity is. And it is precisely because we are concerned about the control mechanism in the new version of the subsidiarity protocol that we have gathered here today, either as individuals or as representatives of institutions.

The new protocol aims to strengthen European parliamentarianism and foster a culture of subsidiarity at all levels. Both are basic requirements in order to strengthen a union which remains quite distant from the European people. Reaching out to the European people is a task which is expected of the institutions, and they will have to implement this protocol once the specific requirements for its ratification have been met.

At the conference on subsidiarity last May which was jointly organised by REGLEG and CALRE with the support of the Committee of the Regions, we looked at some of the practical implications that the new protocol would have for the regions. The main conclusion of the conference was the need to support interinstitutional cooperation and, specifically, the need for parliaments to work together more closely to ensure that the principles of subsidiarity and proportionality can be monitored effectively.

The new control procedure annexed to the Lisbon Treaty will have an impact at three parliamentary levels: at European level (the European Parliament), at Member State level (national legislative bodies), and at regional level (regional parliaments and assemblies with legislative powers which, for the first time, have been explicitly recognised as players involved in monitoring subsidiarity).

These are the three different levels which have been called upon to cooperate. The first requirement is for information to be exchanged in a fluid way to ensure European legislation can be followed up promptly, and for subsidiarity monitoring to be carried out effectively within the tight deadlines established by the protocol. As the powers of European bodies increase, so too will their levels of legislative activity, which is why the European bodies and the European Parliament in particular are a fundamental source of information for both national and regional parliaments.

As regards coordinating activities with the European Parliament, the IPEX system has a proven record in systematising the exchange of information in real time, mutual monitoring of procedures in all policy areas and to the relevant documentation on every initiative that is underway in the various parliaments. The involvement of the regional parliaments with legislative powers in this system of exchanging information will ensure timely access to EU initiatives and will greatly simplify the process of examining them. The presidency of CALRE and its working group on subsidiarity understand the need to strengthen relations with the European Parliament and we are working to improve this. At CALRE we are particularly interested in setting up permanent collaboration mechanisms.

As regards coordinating activities between national and regional parliaments, truly applying the principle of subsidiarity necessarily involves consulting the regions. Firstly, this is the safest way of ensuring that the particular competences of each political level are respected, which is the very basis of the EU and of the subsidiarity principle as recognised in various points of the Lisbon Treaty. Secondly, it is clearly quite difficult for national parliaments to work out how European initiatives will apply to regional legislation as this is not their field of expertise. For both these reasons, cooperation between national and regional parliaments is also essential for ensuring that the principle of subsidiarity is monitored effectively.

It is practically impossible to define a type of cooperation mechanism that would work for all countries in the European Union because Member States have such different constitutional systems and institutions. However, this should not prevent each Member State from implementing the necessary consultation procedures appropriate for their political systems to ensure that the two underlying principles of subsidiarity are respected: recognition of the different political systems and remits which coexist within the European Union, and mutual respect between all of these systems.

Irrespective of the different political set-ups in Member States, collaboration between national and regional institutions should meet two basic requirements. Firstly, consultation is compulsory on policy areas which fall within the remit of regions with legislative powers. In these cases, the views of the regions should be taken into account when shaping the opinion of national parliaments

to be presented to European bodies. It is only in this way that the culture of subsidiarity can be considered a reality in the EU.

In the meantime, as regional parliaments and assemblies with legislative powers, we are ready to fulfil our responsibilities on monitoring the principle of subsidiarity. A central part of this process has involved working in partnership with the Committee of the Regions through the subsidiarity monitoring network that we have been involved in for the past three years. This experience has allowed us to review and refine mechanisms for receiving, rating, processing and making a decision on EU initiatives in our institutions to ensure that they are flexible enough for us to be able to give an effective response within the short deadlines that will come into force with the new protocol.

In addition to the subsidiarity tests, the CoR has also been working closely with the associations of European regions, consulting these bodies and thereby ensuring that all the regional and local European areas can follow up work more effectively and develop a deeper understanding of the EU's legislative process. It is therefore necessary to deepen existing cooperation mechanisms and promote the development of new information and consultation processes to systematise the involvement of the regions with legislative powers throughout the process leading up to the adoption of EU initiatives.

There is still much work to be done. The multi-tiered development of a culture of subsidiarity is the joint responsibility of public institutions at local, regional, national and European level. It is only through mutual cooperation and collaboration that we can successfully meet the challenge of bringing the institutions and the European people together. The fact that representatives from all relevant fields are present here today clearly indicates that the political will exists to promote dialogue. And talking to each other will help us to tackle potential difficulties with care, concern and sincerity.

Thank you very much for listening.

Mr Denis BADRÉ

Many thanks. We particularly appreciated the fact that you ended your speech with a reference to political will. This political will should not lead us to rise up against the European Union, but to work with the European Union. It is clear that we also have our work cut out for us in terms of bringing together regions and States, or provinces and States. This task is no less important than bringing together our States and the European Union. I believe that we need to deal with things head on rather than simply passing on our problems to others.

I would now like to give the floor to Mr Hoff, Minister for Federal *and* European Affairs. You will see that in the *Land* of Hesse, the federal and the European levels are the common partners (I was going to say the common opponents) for implementing the principle of subsidiarity. Mr Hoff.

Mr Volker HOFF, State Minister for Federal and European Affairs in the Land of Hesse, Member of the Bundesrat, Member of the Committee of the Regions

In fact, I've got three different roles. It's a great pleasure to have the opportunity to speak about subsidiarity and give my views on the subject. As I was saying, I have three different roles. I am the Minister responsible for European Affairs in the *Land* of Hesse. And I am also a member of the *Bundesrat*, which is represented here and is the lower house at national level in Germany. I also have a third role: I work with the Committee of the Regions for the *Land* of Hesse, where I deal with European issues. So as you can see, I've got several strings to my bow. And that's a good thing. Why? Because it allows us to view the issue of subsidiarity monitoring – as set out in the Lisbon Treaty – not only as a gift presented to regional and local authorities, but also as a task entrusted to them, which will make their job more challenging. We therefore need to make the necessary adjustments to our ways of working. I also wanted to talk about what I have understood from this morning's discussions on subsidiarity: we were told that subsidiarity could only be a tool and not an objective.

On this point I take the opposite view: I believe that subsidiarity is a principle and should be an objective. If we don't ensure that Brussels moves away from micro-management, if we don't sort things out from a decentralised position, we'll be completely taken over by Brussels. And if that happens, we might lose the respect of the European people. We therefore need a system that works – a system founded on checks and balances with responsibilities at national, local and regional level – together with a Brussels-led legal framework. In my view this is a key objective for the next few years and I hope that we can all make this our goal.

Then again, as I have said before, subsidiarity monitoring and the possibility of starting legal proceedings if this principle of subsidiarity is breached, are not simply gifts. Quite the opposite in fact: it's a mission that has been entrusted to national and regional parliaments. The Federal Republic of Germany for example has been asked to express its opinion on the matter – and I believe that this is also the case in a number of other countries. In Germany, European issues have not yet progressed as far as we might have wished. I am also an MP in my country and on occasion I have noticed a recalcitrant approach which is related to the fact that Europe is thought to have

increasing powers, while there are powers at local and regional level which cannot be used. I believe that it is precisely by monitoring subsidiarity that we will be able to ensure that national and regional parliaments work together far more closely to achieve their objectives at European level. That was the third point I wanted to make.

My fourth point is as follows: if the Lisbon Treaty ends up being ratified and if the option of bringing action when the subsidiarity principle is breached is adopted and becomes a real possibility, believe you me, it won't be much fun. We need to think about the consequences. Every country will be consulted before a decision is taken in Brussels, and opinions will need to be given at different levels of governance. "Has there really been a breach of the subsidiarity principle or not?" Let's imagine that this option becomes reality. In Germany for example we will end up in a situation in which the Bundesrat has to contact the other fifteen federal states, the *bundesländer*, to determine whether or not the principle has been breached. At the same time, the German *Bundestag* (or the upper house) would have to liaise between the two houses of the German parliament, as for some draft legislation it would be important to ensure that there was no risk of complaints or proceedings for breaching the subsidiarity principle. It is essential therefore that the work we carry out at national level is somehow denationalised. Of course a German representative of a particular *Land* could go and see what was happening in the Saar region, but that will not be enough. The national parliaments of EU Member States will also have to be consulted.

And we all know that our interests do not always coincide and that sometimes there can be real conflicts of interest. There is already a huge amount of work involved in ensuring there is a common commitment within the European Union. Let's take the issue of soil protection for example, and the directive on soil protection, which is in the process of being examined in Brussels. If this directive is adopted, I think there could be a danger of actions being brought for breaches of the subsidiarity principle. Obviously the lawn out there, in the garden, cannot be subject to Community law alone, as it is located in Paris. But the fact is that the directive for the protection of soil is Brussels-led, and we can't pretend that isn't the case. The fact is that anyone who wants to have a "soil protection directive" in Europe and wants its requirements to be met probably has dollar – or rather euro – signs in their eyes. They realise that a directive has been adopted in Brussels, but the measures also have to be financed so that soil can be protected at European level. I think that we have all been in this business long enough to realise that this is exactly how things work. And this is how they will continue to work. The majority will always be in favour of subsidiarity. That was what I wanted to say.

Finally, I'd like to make one last point. I think that everything I've just said supports the need to boost networks between national parliaments. I think we need to try and create a new network. Of course there are other networks, like

the Committee of the Regions for example or EUROCITIES but they have a highly targeted, specific role and can only work in very particular areas of competence. There is the Assembly of European Wine Regions (AREV) for example, or the Federation of Building and Wood Workers, which was involved in debating the directive on construction, or NEREUS, the network that deals with the economic application of space technology, which was involved in the Galileo programme. This was a European project by definition that had to overcome a real set of challenges with thirty-seven European governments meeting to try and establish a common position.

I believe that besides this wide variety of national approaches, we need to set ourselves the objective of knowing how to move forward towards subsidiarity by using content and substance-based networks. I believe that it is through specific areas and by networking that we can ensure subsidiarity. The main problem with subsidiarity lies in the difficulty of translating the concept: different countries translate it differently.

On 22 December a conference was held in Berlin where the issue of subsidiarity was discussed. We invited all these different countries (not always an easy task), and I realised that everyone was translating the term subsidiarity differently. You have said yourselves that the greatest risk is Europeans not understanding what subsidiarity means at all. If you go to Paris, Berlin or Frankfurt and ask your average person what subsidiarity means, eight out of ten people will look a bit taken aback, give you a blank look, and wonder what on earth you're talking about.

Even among politicians there are different interpretations of the principle of subsidiarity. Before I finish, let me give you another example. The *Land of Hesse* is a very European *Land*. It has a representation in Brussels and is working in partnership with three other European regions: Aquitaine, Greater Poland and Emilia-Romagna in Italy. We are working together every day to maintain this network. Yet when we speak about subsidiarity, people's views are quite different. Speaking as a German minister for example, I'd rather London discussed the issue in detail, as at the *Bundesrat* I really am able to move things forward and change them. If I speak to my French colleague from Aquitaine however, he would prefer the focus to be on Brussels rather than Paris, as he knows that if he goes to Brussels it's easier for him to influence things there than if he tried to do so at regional level, due to the nature of state intervention in France. He really will have the possibility to use his influence through the Committee of the Regions or other networks, whereas for me the *Bundesrat* is the channel to work through.

So as you can see, we have reasonably similar objectives, but when we translate these into specific actions our approaches are very different. I won't keep you for much longer. I hope that the Lisbon Treaty will come into force soon, although I realise that the issue is still very much up in the air. It is clear

that the current financial crisis has sparked interest – among Member States within and outside the Euro area – in getting the Lisbon Treaty ratified sooner rather than later. Otherwise, we could all find ourselves in Iceland's shoes, which is another issue altogether. I hope therefore that this treaty will be ratified in the near future and that finally we'll be able to have the chance to demonstrate what we can do. Whatever happens, I believe that subsidiarity is much more than just an tool. It should be a fundamental policy principle for the whole of the European Union.

Thank you.

Mr Denis BADRÉ

I had understood that it was more a case of the people of Iceland regretting that they hadn't joined the European Union, which is in fact a pretty good compliment for the EU. So something positive can come out of hardship. Thank you very much for being so concise and speaking about your three different roles. It's impressive that you manage to juggle all three. Thank you too for reminding us that subsidiarity is not a gift but a mission. Looking at the specific examples that you gave, and soil protection in particular, I would just like to repeat the introductory remarks I made earlier: the Commission – without waiting for the Lisbon Treaty to be ratified – has for two years now been calling on national parliaments to embark on monitoring subsidiarity. We receive all draft documents directly from the Commission and are given the chance to review them. I'd like to say by the way that the French Senate scored highly on this task. The project involved a significant amount of groundbreaking work: please do let me know if you'd like any further information on our approach. We are also keen to hear more about what has been done in other national parliaments. Sharing our experiences will help to develop best practice.

With this in mind, I would like to highlight briefly how the situation differs in different countries. In France, the government was surprised that the Commission should be able to send documents directly to the French parliament. This is something which is not at all part of our culture. Everything has to go through government in a centralised state. Yet things happen in this way in all other European countries: the Commission and the European Union can work directly with national parliaments without having to go through the executives. Comparing the ways we have of doing things is a useful exercise. France has started to abandon its old centralist tendencies, and thus to better understand the principle of subsidiarity.

In view of the experience we have gained over the past two years, and seeing the texts which end up on our desks, the main difficulty lies in having to deal

with these from a subsidiarity perspective rather than being able to focus on the content. On receiving a text, there is a real risk that we will judge whether or not we like it, and start tackling it from a content point of view. Yet our task is simply to work out whether the matter lies justifiably within the remit of the European Union, and to work out what applies to national, regional or European Union level.

Without further ado I'd like to give the floor to Mr Sefzig from the Czech Parliament. As you know, France, the Czech Republic and Sweden often work together. Just as Germany, Slovenia and Portugal had got used to working together – to extend the six-month presidency (which is too short) somewhat. So it makes perfect sense for me to give the floor to our Czech colleague, Ludek Sefzig.

Mr Ludek SEFZIG, President of the Commission for European Affairs of the Czech Senate

Thank you for giving me the floor. President, ladies and gentlemen, first of all allow me express my gratitude for the invitation.

I must say that it really is a privilege for me to address a forum which brings together so many European politicians. I promised to be brief, so I will make only general remarks. By organising this conference, the French presidency has taken over very effectively from the efforts of previous presidencies- the British and the Austrian- which decided to hold meetings to showcase both the experience and practical application of the subsidiarity principle. It is the Committee of the Region's honour to able to place subsidiarity centre stage. This comes as no surprise. Countries with a federal structure have learnt to apply this principle. They regard it as an effective tool for eliminating the risks of succession and separatism, which pose a risk for any body based on bureaucratic and centralised principles. Our experience in Central Europe carries a certain weight on this matter. One need only mention the example of the Austro-Hungarian monarchy or Czechoslovakia.

The European Union, which is not a federal state but something much more akin to a confederation based on an international treaty, is currently learning how to manage this principle. This is hardly straightforward. The subsidiarity principle, as expressed by the classic concept of the 1931 encyclical, constitutes the dynamic tension between the individual and the state and the constructive complement to the principle of state sovereignty. Does this mean that subsidiarity does not have a role in a supranational configuration? Does this also mean that within the framework of European integration this constitutes only a hotchpotch of subsidiarities, a sort of bureaucratic

subsidiarity *sui generis*? This will not necessarily be the case and will depend on the Community's future development.

The fundamental *sine qua non* condition underpinning the functioning of this principle has not changed since 1931. Allow me to briefly quote Quadragesimo Anno: "in the same way that it would be a serious mistake to take away from individuals what they are able to accomplish on their own initiative and through their own efforts to give it to the community, it would be an injustice, a scourge and a disturbance in the natural order of things to assign to large associations what smaller and subordinate associations are capable of doing. For any social activity, it is important to assure members of the social group that they will never be destroyed or absorbed."

The correct approach to subsidiarity is to support the community situated at the lower level but which is not necessarily subordinate in terms of hierarchy. Its implementation in everyday reality is based on an appropriate institutional framework. As a doctor, I know how important and fragile this balance is. As a politician, I also understand that the subsidiarity principle has a legal and political dimension.

For these reasons, I believe that national parliaments are the natural guardians of this political aspect of subsidiarity, which is particularly true of the French and Czech senates which ensure the stability of the constitutional establishment. It is also true of the second chamber of federal states in the sense that these chambers represent the interests of the provinces and federal territories. In these two cases, it makes sense for this role to be conferred on a representative national body. At the same time, it is essential that this mechanism for applying the subsidiarity principle is sufficiently effective and consistent with the principles of parliamentary democracy. On this matter, I have the feeling that the system of orange and yellow cards will not make it possible to achieve this honourable objective, in any case not fully. Given that the European Union is based on the existence of an autonomous legal system, judicial control can also not be neglected.

The discussions on the judicial applicability of subsidiarity were resolved in practice by the German constitutional federal court when it responded positively. If we have a sufficiently clear definition and are willing to affirm this principle, adherence to it can also be monitored by the courts. This is carried out by the national courts in accordance with the constitutional system as well by the European Court of Justice within the framework laid down by the founding treaties. The Court of Justice should be the independent arbiter of disputes, not the engine of European integration. If the Court is not capable of taking this decision, the question of an independent European Court, in case of conflicts over competence, will once again come under the spotlight.

Thank you for your attention.

Mr Denis BADRÉ

Thank you for making reference to the encyclical text. This has enabled us to raise the tenor of our debate.

Since I have the opportunity as a member of the French parliament to address a Czech deputy - when in two months time you will take over the presidency of the European Union - I would like to say how keen I am for the European Council to come up with a plan by the end of this semester to overcome the crisis over the ratification of the Lisbon Treaty. I am also very keen – as are many people in this room, and we call on you to do everything possible to achieve this goal - for the treaty to be ratified under the Czech presidency. Furthermore, to respond briefly to what you have just said, I wish to pick up on your comments regarding the need to mobilise what you yourselves, following the example of Ms Bilbao, have called "political willpower". I think that if the founding fathers, who launched the European Union in 1950, had not had the political willpower to move heaven and earth, Europe would never have got off the ground. It is therefore essential to maintain the same capacity to move heaven and earth in order to make progress. I believe that this is very important today. You are right to point out all the difficulties that we may encounter provided that this is so that we may overcome them.

Thank you in advance for enabling us to continue to work together in this spirit. I now give the floor to Mr Han Ten Broeke, member of the Dutch parliament.

Mr Han TEN BROEKE, Member of the Dutch Chamber of Representatives

Thank you, president. You are also right. Europe is not Strasbourg, it is not Brussels. It is us. It is the regions, the national parliaments, the capitals.

I am going to continue in Dutch in the spirit of subsidiarity which our Czech friend has just explained in clear terms, a concept which should certainly become more well-known. It is true that there are few people who you could ask and who would know what exactly subsidiarity in Europe is. As a catholic from a protestant country, I will try to quote, Thomas Aquinas, among others. I am sure you understand what I am referring to.

The subsidiarity principle (first mentioned in the Maastricht Treaty), as well as the role of national parliaments (first mentioned in the Treaty of Amsterdam) should in any case become more well-known. I wish to thank all those present.

Paul Peters, from the socialist party, has allowed me to speak in his stead. I have a monopoly at the moment! You see, it is great, even in the Dutch parliaments, it is sometimes the case that we share our competences in such a way that things can be achieved. And this is actually how things should be. When we speak about the subsidiarity principle, I believe it is extremely important that the two types of parliament - the national and the regional – work in close cooperation so that they can come to a joint assessment of the situation, ensuring the best possible wellbeing of the people who elected them. As I have just mentioned, the treaties sought to introduce the subsidiarity principle. As you are aware, the Lisbon Treaty has fallen into a deep coma. An Irish bailout was expected, but never came. At the same time, it clear that certain elements of the treaty could be improved, this we must recognise. As far as we are concerned, and I am speaking on behalf of the whole of the Dutch parliament, I believe that things could be improved. This is especially true as far as strengthening the role of national and regional parliaments is concerned, since Article 8 of the Lisbon Treaty recognises for the first time that in the European set-up, national parliaments are also called upon to play an important role. This seems essential to me.

Other speakers have mentioned this, such as Volker Hoff who referred to it a short while ago. There is only one way of strengthening or of recovering legitimacy in Europe, provided that it already exists. It involves allowing national and regional parliaments to play their roles in European decision-making. Europe is too important to leave it to Strasbourg and Brussels to take all the decisions. It is essential that it has the support of all national parliaments, which must be able to step in whenever they feel that Brussels has done something it should not have. Article 8 recognises this, as does the very well-known protocol 2 which talks about integration. The Dutch government, the Dutch people, the Dutch parliament and myself – sitting in the ranks of the opposition but who, I must say, supports this - have acquired the possibility of using the orange card.

I am pleased, president, that you have mentioned the orange card. It is a colour which many of us like, but it is also appreciated by many in Ireland too. And this can only be a good thing. What do we understand by the orange card? Allow me to say a few words on the subject. The orange card can be presented when a normal majority of national parliaments are opposed to a European Commission proposal or seek redress for infringements of the subsidiarity or proportionality principles in the case of such a proposal.

It would have been difficult to choose a better week to talk about this, as it was the week in which a European Commission directive on equal rights suffered two negative rulings precisely because it violated the subsidiarity and proportionality principles. This was not only at the instigation of the Dutch lower chamber, but also the upper chamber of the Dutch senate. The French presidency, and thus the French president, were in complete agreement with

the Dutch criticisms. It is something quite remarkable and unique. This means that each may take note of a ruling, in this case a ruling issued by the Dutch parliament. It is a quite remarkable innovation, since I believe that there is no clear provision in the treaty indicating that another parliament should be informed of a decision taken in a given parliament. It is therefore the start of constructive cooperation on the subject of subsidiarity and proportionality.

I would like there to be better cooperation between national parliaments certainly but also between regional parliaments. It was an honour for me to attend the conference in Berlin just one month ago organised by the minister of state Volker Hoff and the *Land* of Hesse. It was interesting to see how many differences there were regarding the way in which subsidiarity should be carried out depending in whether there was a federal tradition (like the German federation), no tradition (the Netherlands does not have a federal tradition), or whether we believed that there should be a federal tradition in Europe.

Regardless of all this, we must be able to look the electorate right in the eye and say to them that we have contributed to decisions coming from Brussels. If we want to do this, then we must do it effectively as, after all, we have only eight weeks, unless you are the author of a proposal or the proposal is drawn up in a language which you know, in which case you have twelve weeks. The Netherlands has submitted a proposal to COSAC, specifically so that cooperation can be more effective. My colleague from the Basque country made reference to IPEX - a system that we must use.

What can be simpler than to present decisions, the different rulings and to evaluate them on the basis of proportionality and subsidiarity and to see where things could be improved? I note and find regrettable that many Member States do not make use of this system. I therefore invite each and every one of you to use this computer system, which is very simple, user-friendly and effective. I sincerely believe that all of us will benefit by using it more. COSAC offers this possibility of closer cooperation. We, the Dutch, do not set great store by our own proposals. Other proposals are made. However, what is essential is that all of us recognise today that regions and national parliaments have a role to play. This task is the responsibility of all of us.

We must speak with one voice, a voice that will enable people to hear and understand what we mean by proportionality and subsidiarity. If we want this voice to be heard, then it is essential that we work together closely and see how we can give concrete form to this cooperation, whether it be in the context of COSAC or another context, with the context being completely irrelevant. At the same time, I would like to be able to look straight into the eyes of the voters who elected me and say, "This decision comes from Europe but it is good for you. I contributed to this decision. It is not Brussels or Strasbourg which took it. It is also The Hague, Barcelona, Madrid and Paris

which have contributed to this decision. It doesn't really matter where it comes from."

Thank you for the opportunity to speak to you about the way in which the treaty could function.

I sincerely hope that we will have the opportunity to meet, if not through the IPEX system, then at another conference. In any case, I wish to conclude by being specific: let us try to contribute actively to decision-making in Brussels. The legitimacy of the European Union depends on this.

Thank you.

Mr Denis BADRÉ

Thank you very much. I also wish to thank Senator Peters for having agreed to let a deputy speak on his behalf. It is a good example of cooperation between a deputy and a senator. Thank you also for your comments.

I give the floor to Ms Papademetriou, president of the Hellenic Republic's Committee for European Affairs.

Ms Elsa PAPADEMETRIOU, Vice-president of the Hellenic Parliament, President of the Committee for European Affairs

Thank you president. Allow me to express my gratitude, or at least half of my gratitude...Thank you to the French senators, thanks for their hospitality, and thanks for organising this major conference. The other half of my thanks goes to the Committee of the Regions...Ah... I thought that Luc (*Ms Papademetriou speaks about Luc Van den Brande*) had left the room, but no he is here. I am delighted that he is because - even if I know his political career well, I know what he has done at different stages of his life - I am able to use the opportunity to pay homage to him face-to-face, for what he has achieved generally, and in the Committee of the Regions in particular. I was myself secretary-general of a region some twenty years ago and I know therefore that we are becoming more and more visible, and you at the Committee of the Regions are becoming visible too. I congratulate you all and your president in particular.

Dear colleagues, the European Union is in the process of becoming a multidimensional system of governance. Why? It is important to come back to the fundamental objective in order to understand this. As you are aware, the

European Union is a union of states, a union of peoples, whose role and values have been broadly referred to this morning. This is what characterises this political system and we can see this evolution clearly, this movement towards a single political system. It is therefore our task to ensure that this political system, this European governance functions well. These are precisely our *raison d'être* – to have a good structure and an effective instrument. Subsidiarity - since Maastricht or, if I remember rightly, long before this time, we need to go back to the Single Act – is the cornerstone of our current democratic system. I would like to draw your attention to a few points. There is still something a little strange. We discuss, we make predictions, we have many conferences, speeches and debates at the Parliament. But if you ask Greeks - I do not know how it is elsewhere - "What is subsidiarity? What do your parliamentarians talk about when they speak with the local authorities?", I imagine that those who respond, those who know what subsidiarity is can be counted on one hand.

If Greek were not the language of my country, I would say "it's all Greek to me"! This explains the major importance of visibility. There must be awareness, it is our obligation and second most important task. In my opinion, there must be cooperation with Member States, in line with the prerogatives of the relevant bodies. Cooperation must be organised among countries, among governments, among local authorities and among local representatives, each must cooperate on the basis of its prerogatives and competences. It is this that will ensure that subsidiarity is interpreted in the same way by everyone. There is no doubt that the parliaments and representatives of regions are not always the same. I will try to elaborate.

In general, regional bodies ensure that their interests are brought to the attention of the Committee of the Regions - an institution of the European Union. And it is here that subsidiarity can once again be found, which must be fully respected by passing via the legislative bodies of the European Union. But we must not forget that the European institutions have a subsidiary nature and exercise their powers within the single framework of pursuing the European Union's objectives. This is true of the Committee of the Regions, as it is of the European Parliament. Even if adherence to the subsidiarity principle enters into the obligations of both the Committee of the Regions and the European Parliament, in my view the responsibilities of the Constitutional Treaty and the Lisbon Treaty are rightly borne by national parliaments. The link between the subsidiarity principle and the equality principle in Member States is the first reason for this change, even before we consider protection of national interests. (The same number of principles have been enshrined in the treaty constituting the European Union as the Lisbon Treaty). This is linked to the autonomous existence and functioning of the Member States. In my view, protection could be improved by passing via national parliaments. Consequently, the role of these parliaments in observing the subsidiarity principle is irreplaceable. In short, there must be good coordination between

all organisations, parliament and regional authorities acting within the framework of subsidiarity, since they must adapt their own procedures to the subsidiarity principle.

(Ms Papademetriou then addresses Mr Denis Badré) Furthermore, my country has already responded to one of your initiatives and next week we shall send a response to another question, which was in fact your second question if I am not mistaken. You have asked the question, we are responding. You will receive the response, without interrupting the cooperation between national parliaments and the European Union. All the same, the Committee of the regions remains the appropriate framework if we wish to involve citizens at regional level. It is this that has quite rightly been said. And the secretariat could contribute much to a European information and coordination system.

Furthermore, these multi-speed parliamentary procedures give rise to certain concerns. I wonder whether there is transparency everywhere. But it is absolutely essential to preserve the role of national parliaments, otherwise there will be a heavy price to pay, as underlined by the European Council: **national parliaments are and should remain the source of European legitimacy.**

Thank you.

Mr Denis BADRÉ

Thank you Ms Papademetriou for helping to remind us of what the respective roles of national parliaments and regional authorities should be.

As the clock is ticking, I am going to ask those who are on the rostrum to go back to their seats, and the second group of speakers to take the floor.

I give the floor to Mr Piotr Glowski, member of the Polish senate.

Mr Piotr GLOWSKI, Polish senator

President, ladies and gentlemen, allow me first of all, on behalf of the Polish delegation, to offer our sincere thanks for the invitation to this conference. Thank you also for giving us the opportunity to take part in a conference which is absolutely essential for our respective national parliaments.

The Commission for European Affairs of the Polish Senate is a body which for a long time has sought to examine how the subsidiarity principle is observed in the European Union's draft legislation.

We have examined the following proposals:

1. Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters
2. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/67/EC concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services
3. Proposal for a Council framework decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism
4. Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation.

We have examined the final proposal in accordance with the procedures provided for under the protocols added to the Lisbon Treaty.

Even if the fate of the Lisbon Treaty is still uncertain, there is nothing to prevent us from monitoring the subsidiarity principle on the basis of the provisions of the Treaty on European Union and the Lisbon Treaty. The two treaties provide for almost the same approach. The difference lies in the consequences of an opinion indicating that draft legislation is incompatible with the subsidiarity principle.

The Lisbon Treaty allows national parliaments to play a bigger role in monitoring adherence to the subsidiarity principle and thus to play a bigger part in the EU's decision-making process.

The Commission for European Affairs of the Polish Senate has developed a model for assessing to what extent European Commission proposals are compatible with the subsidiarity principle. When studying the European Commission's proposals, the Committee for European Affairs consults the senate's sectoral commissions as well as external experts. We believe that analysing the government's opinion is also essential if the European Commission's proposals are to be examined effectively.

Cooperation with sectoral commissions, groups of experts and the preparation of opinions are time-consuming. Given the short deadlines, this represents a major problem for our commission. The most recent examination of an

opinion - concerning a directive on discrimination - took place during the vacation period. In this case, the deadline of eight weeks provided for by the Lisbon Treaty was fanciful.

We should also bear in mind another problem, namely the selection of proposals that we intend to monitor. An effective selection process requires the establishment of criteria and procedures as well as the creation of a team of experts.

This also raises the question of whether we are able and willing to examine the subsidiarity principle without knowing the government's position. We must ask ourselves whether our respective parliaments have staff who are capable of carrying out this monitoring task. The government, itself, has at its disposal sufficient support and information and participates in the decision-making process.

As regards the process for monitoring adherence to the subsidiarity principle, allow me to present the criteria used by the Commission for Foreign Affairs of the Polish Senate. We make a distinction between formal and practical criteria.

The formal criteria can be summed up in the form of the following questions:

1. Does the European Union have the powers to legislate in the area covered by the draft? Are these powers exclusive?
2. Does the draft include information concerning the financial consequences of its implementation and - in the case of a directive – the legal consequences?
3. Has the European Commission carried out adequate consultations?

Practical criteria:

1. What measures have been taken at national level to fulfil the objectives of the draft legislation?
2. Can the objectives be attained by means of cooperation among Member States?
3. What are the qualitative and quantitative criteria underpinning the European Commission's belief that the objectives will be attained more easily through action at Community level?

In order to decide whether a proposal adheres to the subsidiarity principle, it is important to check to what extent it satisfies the abovementioned criteria.

Thank you for your attention.

Mr Denis BADRÉ

Your conciseness is to be appreciated. Thank you also for pointing out that while it is important to act effectively, it is also important to act quickly. The subsidiarity principle should not be a pretext for blocking decisions.

I now give the floor to Ms Neuwirth, the vice-president of the Austrian *Bundesrat*.

Ms Susanne NEUWIRTH, Vice-President of the Austrian Bundesrat

Ladies and Gentlemen,

Since the reform process was launched, Austria has expressed its view that any review of the existing Treaties establishing the European Union should first seek to ensure that Europe and European policy are as democratic and close to the citizens as possible.

The Lisbon Treaty, which considerably increases national parliaments' participation rights, particularly with regard to subsidiarity monitoring, is therefore an important step in the right direction. Consequently, in April 2008, Austria ratified the Lisbon Treaty by a large majority, both in the Nationalrat and the Bundesrat.

We are now in a very interesting phase as regards the future of the Lisbon Treaty in general and the important new rules on greater national parliamentary involvement in particular. This is why – and I stress – I truly hope that the ratification process will be completed as swiftly as possible. We have already lost precious time. More than ever, as we face challenges on a global scale, the European Union needs a clear vision of its own objectives and structures, in order to retain its capacity to act, although it should not compromise with regard to its citizens' justified pleas for greater transparency and proximity towards the public.

Ladies and Gentlemen,

The Austrian parliament sets great store by the new mechanisms for subsidiarity and proportionality monitoring. The Austrian Bundesrat that I represent has recently made significant efforts to monitor subsidiarity. Within

our institution, we are now ready to exercise our stronger participation rights, which I would like to outline briefly.

Draft legislation transmitted directly by the European Commission to the national parliaments is registered in a centralised European database in the Austrian parliament. All the members of the Bundesrat receive, by email, a weekly list of new documents, giving direct access to the different drafts. These emails are also sent to the parliaments of the Länder, so that the regional chambers can also access the same pool of information.

This draft legislation transmitted by the European Commission can also be accessed by the public, via the parliament's website.

All the draft directives and regulations that arrive are automatically subject to an initial legal examination by the parliamentary administration. The results of this initial examination – which may be followed by a recommendation suggesting more in-depth analysis by the committee in the event of reservations over compliance with the subsidiarity principle – are sent every month to the chairs of the European committees of the two parliamentary chambers, and to the parliamentary groups.

At the Bundesrat, the European committee then decides which of the drafts sent by the European Commission will be more closely examined in the light of compliance with the subsidiarity and proportionality principles and, if necessary, puts them on the agenda of its next meeting.

In addition to the lists of draft legislation drawn up by the parliamentary administration, as I have just mentioned, the committee's discussions are based, *inter alia*, on information from the ministries and on the "joint positions" on European legislative issues transmitted by the Länder and considered problematic in the context of subsidiarity.

In this context, I am pleased that the Bundesrat's European committee is willing to include the positions of the Länder on its agenda, to discuss them and share its findings with the European Commission. This new role, which enables the Bundesrat to group opinions together and make itself heard as the "voice of the Länder", is a completely new direction for internal cooperation in Austria and makes it possible to coordinate external action.

Ladies and Gentlemen,

In my opinion, this is the main and, possibly, the greatest challenge facing the future development of subsidiarity monitoring by parliaments: the issue of how to add real value by strengthening cooperation and coordination.

On the one hand, it is a matter of sub-national relations.

The cooperation with the Länder that I mentioned is already working well. The joint positions taken by the Länder are often dealt with at the Bundesrat and transmitted to the European Commission; moreover, high-level political representatives and experts from the Länder, towns and communes regularly take part in the committee meetings at the Bundesrat, enabling a culture of debate to emerge, bringing together different viewpoints at a high level.

In addition to the cooperation between the federal government and the Länder, coordination between the two chambers of the Austrian parliament is also an important issue. In this context, it is clearly very helpful for the Nationalrat and the Bundesrat to have the use of a common administration which provides the two chambers with the necessary technical knowledge concerning subsidiarity monitoring. However, this should not overshadow the fact that various key issues are currently still under discussion. Here, I shall only mention the issue of political coordination between the chambers when it comes to choosing subjects for examination, and the question of how to proceed when contradictory positions are expressed by the Nationalrat and the Bundesrat, particularly with regard to voting powers, where the Lisbon Treaty provides for two votes. In this regard, there is still work to be done, concerning the legal format of the solutions to be found in the Austrian Constitution and the respective internal regulations.

On the other hand, it is also a matter of European cooperation between the different national parliaments whose job it is to reach agreement and exchange views as quickly as possible, as the eight-week deadline for issuing an opinion is not as long as it might seem.

Some things have already been achieved. IPEX has been created as a basis for swift information exchange, and we use this instrument to the full. Certain fundamental and technical improvements have made it possible to access more information more quickly. Other improvements, which have been in discussion since May in the context of the COSAC working group, should enable IPEX to become fully operational.

In conclusion, I would like to emphasise the value of conferences such as this one. Interparliamentary cooperation cannot be productive unless the dialogue between players is effective. Therefore, I would like to thank the organisers of this conference for such a useful initiative. Thank you.

Mr Denis BADRÉ

Thank you. In particular, thank you for giving such a practical insight into the situation in Austria. I think it was very enlightening for us all.

I would now like to give the floor to Ms Lundgren, my friend and colleague from the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Ms Kerstin LUNDGREN, Member of the Swedish Parliament's Committee on Foreign Affairs

Thank you, president. Thank you to the Committee of the Regions and the French Senate. As a member of the Swedish Parliament and of a political movement that has carried out considerable work on decentralisation, I can assure you that we have had the same discussion in Sweden. Is it a word that people understand? No - not at first. But now they do. I think that it is similar to raising children: it is not what we say, but what we do that matters. Clearly, we have a long process ahead of us...

Now, I will speak in my native language, if you do not mind. I do not always have the possibility to do so. Today I do, so I shall take it.

Sweden has decided to carry out subsidiarity monitoring ...

So, we have the opportunity to review the principle of subsidiarity. Our starting point has been the Lisbon Treaty, the work at the parliament, and also our work with other parliaments. In this field, we have a very important mission to achieve. Like you, here, based on your experiences, we are working for subsidiarity on the basis of our constitution.

We decided to hold a consultation between parliament and the government. We also have a committee that meets with the government every week. The government and Parliament hold a meeting every week, before each decision taken by the Council of Ministers. While it is not exactly subsidiarity monitoring, one could say that the *Rikståg*, the Parliament, has a lot more powers in areas where previously it had none. For example, a committee was set up on the subject. Before, we did not have anything to do with foreign policy. Now, our voice can be heard on the subject.

Based on these experiences, we worked on the constitutional treaty. It does not work well enough. Often, in Parliament, people did not feel that they were being active enough, and the public did not feel as though we were taking action. We therefore decided to carry out a monitoring procedure, in order to involve the entire Swedish Parliament and put it to work. We reorganised things, tackled a number of issues, held consultations with committees from the EU, and put them in contact with Parliamentary committees.

For instance, the Employment Committee will also work with the European Union's Employment Committee on social issues, etc.

So I can say that, for my committee, we have tried to work actively, and to take action right from the outset. The aim is to quickly find out what is happening, and that is what we on the committee are doing. We have quickly issued green and white papers to enable the committee to express its opinion to the chamber, in order to initiate a general debate. In this way, we can quickly identify the areas which could be interesting to analyse, and we are present from the start of the analysis. We have also been very active in three of the four measures taken in this area. We have a long tradition of local and regional autonomy that influences our contacts at different levels.

Now, on this basis, we are going to carry out a new monitoring procedure. The aim is to speak clearly to the public, so that they can understand and analyse matters, and to all levels of democracy – local, regional and parliamentary. This will make what we are doing, including at European level, more visible.

The Lisbon Treaty means that the role of the government will never be quite the same as it was. We hope, therefore, to create a new order that will enable us to work and to move forwards. In the autumn, we will be able to improve our voting, which will in turn mean improved democracy, working both for our citizens and for local and regional authorities.

When working on the issue of subsidiarity, it is very important to avoid thinking only about one's own level. Rather, we must create an area that allows all other levels to be taken into account, and explore every avenue afforded us by law.

Thank you.

Mr Denis BADRÉ

Thank you for describing your experiences of subsidiarity in Sweden, and for having done so in record time! Thank you for being so concise. I shall now give the floor to Lord Tope, member of the House of Lords and of the Committee of the Regions.

Mr Lord TOPE, Member of the House of Lords and of the Committee of the Regions

I am pleased to be here with you at the French Senate, and to be able to take the floor. I say this for personal reasons, as I chaired the first conference on subsidiarity at the Bundesrat in Berlin. And I hosted the second, in London.

Now we have reached the third conference on subsidiarity and I am here, taking the floor to speak.

Of course I am very much aware that just in front of me, within my line of sight, is the Chairman of the European Union Select Committee of the House of Lords, who should be taking the floor as he did at the London conference. He is much more influential than I, and much more eloquent than I. I tried to persuade him to speak, but he declined. So, this is my chance.

Firstly, I will talk about the system in the UK parliament, as you have asked us to do. I will then go on to say a few words about a topic that we haven't really touched on today.

Firstly, our Parliament. The House of Lords is almost completely comprised of members who have not been elected, but appointed, for life. One of the effects of this system is that among us, i.e. in the upper House, we have a good number of ex-European commissioners, ex-UK foreign affairs ministers, ex-MPs, ex-ambassadors, civil servants, etc. So, and this is quite unique, I believe, in the House of Lords we have a high quantity and quality of expertise in European matters. Of course, we have the European Union Select Committee, which comprises seven subcommittees covering the different aspects of these European affairs. As a result, all the European documents and legislation pass via these subcommittees and the committee. Therefore, the House of Lords, and I am not just saying this because the chairman is sitting opposite me, has considerable experience of European affairs and carries out extremely arduous work, which may come as a surprise to some.

As regards the House of Commons, the lower house, there is also a committee that scrutinises European affairs. And it is interesting to note that, this week, its members have just published a document called *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*. What is more, they had the excellent idea of publishing this text just before my visit here. I will not go into details, as I do not have time, but I will read three of the conclusions of this text, which I believe nearly sum up the approach to subsidiarity and its monitoring in the British Parliament.

Firstly, it states that "Examination of EU proposals for compliance with the principle of subsidiarity is a long-established and fundamental part of the scrutiny process of the European Scrutiny Committee". This is what we do, therefore, on the committee of the House of Lords. "Whether a proposal does or does not comply is a matter of political judgement and is unlikely to be capable of an entirely objective assessment."

Lastly, "It is very rare for the whole of a proposal to be inconsistent with the principle. It is less rare for one of the provisions not to comply..." We cannot see why things should change, even though the increased powers of the EU, in

the context of the Lisbon Treaty, could lead to other conflicts over compliance, if the treaty were finally ratified.

So you can see that we are already monitoring the principle of subsidiarity very closely.

When concerns or problems arise, they tend to relate to part of the proposal rather than the whole thing. And at that point, we try to exert an influence on the British government. I say all this without comment from my part, but I would like to speak about a subject that is more general and wide-ranging than the principle of subsidiarity.

I said that at the House of Lords, a lot of members have substantial European experience. We also have representatives of local authorities. I am one of the ten people that work for a regional council, bearing in mind that of the seven hundred people in the House of Lords, very few work at local level. You can see that the expertise could not match that concerning European affairs.

What does subsidiarity mean? It means that decisions must be taken as closely as possible to citizens. Subsidiarity is a bottom-up approach, not the other way round. At the Committee of the Regions, we often speak about the need to have true contact with citizens, to bring Europe closer to citizens. In my opinion, this is precisely what subsidiarity should be about. It is the goal of this conference, and it is also what is coming out of today's debate.

Relations between national and regional parliaments and the EU are extremely important, and I understand that these have been discussed today. However, I admit that I do not have much to add. I think that everybody has already said what there was to say on the matter. And time is marching on. I would like to say that it is also necessary to define relations for European affairs, among other things, between citizens and government representatives at local, regional and parliamentary level. Subsidiarity must also be brought up at that level, otherwise we shall remain a small group of insiders discussing European affairs, whilst the public remains almost unaware and profoundly indifferent.

The message I would like to convey is somewhat different from other people's, as I speak on behalf of one of – if not *the* most – centralised States. My message is that we must go beyond what is already being done at Parliament, to make contact with our citizens at local level, to improve their understanding of European affairs.

I hope that I have approached this subject from a slightly different angle to those before me.

Thank you.

Mr Denis BADRÉ

Thank you for reminding us that we will have won when all Europeans are "insiders". I now give the floor to Mr Gottardo.

Mr Isidore GOTTARDO, Member of the Italian Chamber of Deputies, Member of the Committee of the Regions

Thank you to everybody for organising this meeting. In particular, I would like to thank Mr van den Brande, my president, for I am a member of the Committee of the Regions. But now, it is on behalf of the Italian Chamber of Deputies that I take the floor. The Italian Chamber of Deputies appreciates this initiative, and I take this opportunity to thank the French Senate for holding this conference.

The Italian parliament has a strong pro-European tradition. The treaty was unanimously ratified by the Chamber of Deputies and the Senate, after a long debate. This unanimity did not, therefore, come about by chance. We weighed up all the contradictions of this Europe, which seems so remote from citizens. We took the decision in full awareness of the facts, believing that it is the treaty itself that will make it possible to bring the EU closer to the citizens. I wanted to highlight this, in order to explain the situation in my country. For us, it is not *if* the treaty will come into force – it is *when*. For us, it is clear that it will come into force, although we are fully aware, and I stress, that we must be very determined, as the problem is only getting worse, for Europe: if the treaty comes into force too late, we risk pushing Europe further away from its citizens. The treaty is there to achieve what wasn't accomplished with the Nice treaty. We therefore believe in its utility in today's Europe. In the face of globalisation, we must give citizens a sense of certainty and security. The recent financial crisis has shown that a swift and effective response at global level is only possible if action is taken jointly at European level. We understood what subsidiarity was at that moment.

It is no longer a top-down approach that is needed in times of crisis, but subsidiarity.

We realised that Europe had responsibilities that we were not aware of. All the EU's existing principles and instruments, guaranteed by the Lisbon Treaty, must therefore be brought into play. Subsidiarity is absolutely essential as one of these, if we want to overcome this paradox that is arousing criticism from the public. Some believe that Europe is not sufficiently involved in areas where it should be, and over-involved in areas where local action would be more appropriate. It is no coincidence that the treaty has provided for different prerogatives, some devolved indirectly to the Committee of the Regions,

others to the national parliaments. They now have powers to monitor subsidiarity.

In this way, we wanted to create a new institutional balance and to bring the governments closer to citizens. Thus, it is in the spirit of the Treaty that real cooperation is being implemented, in order to more effectively monitor subsidiarity between national parliaments and the Committee of the Regions.

To give structure to this cooperation, I believe we must take look to certain key elements and pursue the discussions of national parliaments and the European Parliament, based on respect for the independence and equality of all parliaments. In order words, avoiding direct cooperation methods and favouring joint approaches, rather than letting each assembly operate according to its own prerogatives.

The importance of instruments for swiftly exchanging information and ideas on subsidiarity, such as the IPEX system, is clear. We need other forums for exchanging good practices and discussing subsidiarity monitoring, such as the COSAC, rather than jointly considering what is being done with regard to a particular act. We must remember that the national parliaments, along with the Committee of the Regions and the regional assemblies, must not simply be custodians of these powers. The mechanisms of the Treaty must be interpreted, but not in order to obstruct or slow down European action. Not only must subsidiarity monitoring be understood to limit any misuse, but also, if necessary, it must be considered as means to extend the capacity for European intervention. I would like to stress this last aspect: subsidiarity must not monopolise the attention and resources of our institutions, which should favour the use of the EU's political and regulatory avenues. We should not just call for subsidiarity – we should believe in it. Every person should contribute to it, every day.

This morning, President Formigoni gave us a very comprehensive and complex overview of subsidiarity and what it means. He is able to implement it, as he is from a region which has been building this subsidiarity for a long time, both institutionally and socially, thus promoting freedom and competitiveness, and placing the individual at the heart of action and the family on a par with the institutions, using effective instruments in order to share responsibilities. In line with this approach, the Italian Chamber of Deputies intends to define suitable instruments for cooperation with the Committee of the Regions, in order to strengthen the way they respectively use their powers.

I would like to remind you that during Parliament's ratification of the Lisbon Treaty, the Chamber of Deputies stated that it was in favour of regular, swift consultation of the Italian regional assemblies. Indeed, this is provided for by Article 6 of the protocol.

In conclusion, I would say that it is important, without jumping to conclusions, that all those involved discuss the matter in depth. It remains to be seen which platforms will be used for this discussion. This plea comes not only from me, but also from the Italian Chamber of Deputies. We must act so that the Lisbon Treaty comes into force without further delay. That is the answer that Europe is waiting for, if it is to win back the trust of its own citizens.

Thank you.

Mr Denis BADRÉ

Thank you, Mr Gottardo. I am glad that we ended with that reminder of how urgent it is that the Lisbon Treaty be ratified. I know that there are requests for the floor, and I wonder whether it might not be better to meet these after the second phase of the evening. If you do not mind, we will group together all the questions after the second part, on the judicial monitoring of subsidiarity. Then, the floor shall be given to those who have requested it. I would like to thank Mr Glowinski, Ms Neuwirth, Ms Lundgren, Lord Tope and Mr Gottardo for their contributions to our debates.

I now call on Mr Lenaerts, Mr Mildon and Mr Merloni to join me on the rostrum.

During all our work, I have felt the need and necessity for clear legal bases, so as to know who is monitoring what, and how.

I give the floor to Mr Lenaerts, judge at the European Court of Justice.

PART TWO:

JUDICIAL REVIEW OF SUBSIDIARITY: RELEVANT LEGAL METHODS FOR ENSURING SUBSIDIARITY MONITORING IN VARIOUS LEGAL SYSTEMS

Mr Koen LENAERTS, Judge at the Court of Justice of the European Communities

Thank you, President. Notwithstanding the constraints of time, I would like to thank you for having invited me to this conference organised by the Committee of the Regions and the French Senate, which I have the honour and pleasure to participate in.

I believe I can add to the debate which has been going on all day by asking what judicial sanctions exist in relation to the subsidiarity principle, in particular with a view to defending the subnational authorities of Member States, especially regions with legislative powers.

To keep this short, I will be simplistic; of course I will be very happy to answer questions afterwards if there is an opportunity to do so.

Regions and local authorities do not enjoy privileged status before the European Court of Justice. In other words, unlike Member States they do not have direct access to the Court to request the annulment of an act which they feel infringes the subsidiarity principle – the principle which we are now discussing in detail. At the risk of abusing your patience, the regions are technically speaking comparable to physical or legal persons. They only have access to the Court – in this case the Court of First Instance, or, in the case of an appeal, to the Court of Justice – in the rare event of a Community act being directly addressed to them. Usually, an act is addressed to a Member State; in less frequent cases it is an act of general application which is not addressed to anyone but which enters into force by virtue of publication. In such cases, regions must show that they are individually and directly concerned, as if they were physical or legal persons. At present, there are only two fields where regions are reasonably successful in proving this. One of these fields is that of state aids, when the Commission takes a decision prohibiting state aids on the grounds of incompatibility with the Single Market, in the event of the region or other subnational authority granting such aid. In this case, the authority is directly and individually affected in the exercise of its powers.

As the recent case of *Land Überösterreich* shows, this also applies when a sub-national authority exercises its powers on environmental matters, for

example when it requests a derogation from a single market harmonisation directive, on the basis of the well-known Article 95 of the EC Treaty.

Hence, in compliance with the procedure provided for in the Treaty, a region acting within its own competences which wants to be exempted from a harmonisation directive must request a derogation from the Commission by means of its Member State. If the Commission refuses, the region is then directly and individually affected. However, at the risk of disappointing you, I must point out that these are the only cases in which regions have the possibility in practice to defend their own rights and thus the subsidiarity principle.

We must therefore concede that this is a real shortcoming, given that there are numerous acts of general application – such as directives in all the legislative fields where the European Union is competent, which – at the level of Member States' constitutional legal orders – regions transpose into their internal legal order, in view of their legislative powers. If a region has a strong impression that the subsidiarity principle has been breached, it cannot bring a case to the Court of Justice itself.

What can we do to remedy this obvious lack of legal protection for regions, in order to make the subsidiarity principle legally enforceable? We have three options here. Firstly, the region can turn to its Member State, given that the Member State, represented by a region, can bring a case. In this case, the region will *de facto* enjoy privileged status, like the Member State which it represents. However, this depends on the goodwill of the Member State which the region is part of. Secondly, as you know, since the Lisbon Treaty the national Parliament of the Member State can bring an action for annulment before the Court, if the national parliament is convinced that the subsidiarity principle has been breached. It is perfectly legitimate for the legal system of the Member State to decide internally that a regional parliament can do whatever a national parliament does. This depends on a type of constitutional agreement at the level of the internal legal system of the relevant Member State.

Thirdly, and this brings us directly to our institutional co-host today, the Committee of the Regions, under current law as everybody knows the Committee does not have access to the Court of Justice. The preceding speaker called for speedy ratification of the Lisbon Treaty, and I agree with him; once the Treaty has been ratified, the Committee of the Regions will have direct access to the Court of Justice in two cases.

Firstly, when it needs to enforce respect for its own right to be consulted as a component of the EU's legislative process, as provided for by the Treaty. The Treaty provides for this whenever sub-national bodies are competent – under the subsidiarity principle *inter alia*. Secondly – and this brings us to the heart

of our subject – the Committee of the Regions can, even when it has been consulted in full compliance with the Treaty and has issued an opinion, still bring an action for the annulment of a legislative act whenever it believes that the act is in breach of the subsidiarity principle, provided that the subject which the Community legislative act relates to is one on which the Committee must be consulted as part of the legislative process. We may ask here what legal value the Committee of the Regions has. In my opinion, it has significant legal value.

We can first draw an analogy with current case-law concerning legal bases of the Treaty for which the current Parliament has no right to co-decision in the "extraordinary" legislative procedure, but merely to consultation. Fortunately there are not very many of these legal bases, but some still exist. In this field, the Court of Justice has frequently been asked to spell out what the right to consultation actually entails, and the Court said firstly that "consultation is a substantive form, failure to respect which results in the annulment, invalidity and illegality of an act". Secondly, if the Parliament was consulted during the initial stages of the decision-making process, and the content of the initial proposal has changed during the procedure within the Council – perhaps at the instigation of the Commission – to such a degree that the initial consultation relates to a text which by the end of the process, just before its adoption, has become obsolete, the consultation requirement then also implies re-consultation. Failing this, here too we have a violation of a substantive form, constituting grounds for annulment of the act.

Thirdly, there is not yet sufficient case law to indicate if the Council must explain why it has not acted on the results of the consultation (we are still referring to the European Parliament here). This is not to say that the Court has said that the Council does not need to provide an explanation, simply that the question has not yet been raised – it is still open.

However, by analogy with another well-known Community legislative procedure, i.e. comitology – the details of which I will spare you, otherwise I would certainly run out of time – the advisory procedure involving a committee comprising representatives of Member States addresses an opinion to the Commission on its implementation of Community law; should the Commission not act upon this advice, there is an explicit requirement for it to state its reasons. We therefore have a comitology procedure, where there is an obligation for the legislative procedure to explain why the opinion has not been acted on, and the consultation procedure with the European Parliament, where the issue has not yet been clarified; for the Committee of the Regions, the question arises of which is the most appropriate basis for comparison.

I would argue as follows: given that the Committee of the Regions will be able to bring an action for the annulment of a legislative act, the Committee may – if its opinion has been ignored by the legislative act – actually do so,

especially if the opinion has identified an infringement of the subsidiarity principle by the adopted act.

Finally, and this brings me to the end of my speech, I would like to quote you from the Secretary-General's text of 16 September 2008 on: "*Subsidiarity monitoring in the COR political process*". I have here the text in English which states on page 6 that: "politically speaking, an action before the Court of Justice on subsidiarity grounds would clearly be more legitimate if the CoR had been able to raise subsidiarity issues in an opinion on the specific matter". The degree to which the Committee of the Regions can effectively contribute to the legislative process and consultation crucially depends on this. In all its opinions, the Committee needs to set out its views on the subsidiarity principle. If the Council and the Parliament in co-decision do not take account of the Committee's opinion and do not explain why they have done so, this could in principle constitute a basis for annulment proceedings. In my view, this will result in the Council and the Parliament justifying their acts in reference to Committee of the Regions opinions. Thank you, Mr President.

Mr Denis BADRÉ

Together with the audience, I would like to thank you for the very clear way in which you have summarised this difficult subject and the useful information you have given us. I will now give the floor to Mr Mildon, President of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities.

Mr Yavuz MILDON, President of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities

Thank you, Mr President and senators.

First of all, I would like to thank you, because you are here in spite of the important vote which is now taking place in the Senate.

Ladies and Gentlemen, the establishment of the European Conference of Local Authorities in 1957 followed by the Congress, and in 1985 by adoption of the European Charter of Local Self-Government, were inspired by an awareness of the importance of local and regional democracy as a foundation for any democratic society.

This *Magna Carta* of local authorities is the first international treaty in the field, and has become a cornerstone of local democracy. The Charter includes our thoughts and ideas on democracy expressed over the decades and brings

them together in a single text, launching a new stage in the democratic development of our continent.

The Charter confirms that public involvement in the management of a large part of public affairs is a key element of any democratic system, particularly when it takes place at local level, through bodies which are directly elected by ordinary citizens. The actions of our Congress, which over the years has worked to strengthen local democracy, are therefore guided by the subsidiarity principle. The Council of Europe's Congress is the only European body with responsibility for monitoring implementation of the Charter for local self-government.

As you know, the Council of Europe comprises 47 countries, 27 of which are members of the European Union. The system established by the Council of Europe comprises numerous instruments ranging from conventional monitoring – including reports on the state of democracy and on local and regional elections in each specific country – to fact-finding missions in the event of a threat of specific infringements of the Charter.

Our group of independent experts on the Charter focuses specifically on the legal aspects of its application; the chairman of the group, Mr Merloni, will take the floor after me and discuss this in detail.

We feel that the presence of numerous forms of governance at all levels is the foundation of multi-level governance, as actively promoted and defended by the Committee of the Regions, and in particular by its President Luc Van den Brande, who is a friend of our Congress. The Congress is working to defend the same concept of multi-level governance, which follows logically from and complements subsidiarity.

With this in mind, the Congress has drawn up a similar treaty relating to regional governance, the Charter for regional democracy, submitted to plenary session of the Congress in May. I would like to emphasise that the Charter is not concerned with self-government but on the situation of regional democracy. Apart the fact that this is the first text enshrining the doctrine of regional democracy, the Charter reaffirms respect for national sovereignty and territorial integrity as one of its essential principles, and proposes various models for regional self-government.

To conclude, I would like to emphasise once again that subsidiarity and multi-level governance are, as the foundation of local and regional democracy, essential preconditions for full realisation of the rights of our local and regional authorities.

Thank you for your attention.

Mr Denis BADRÉ

You have rightly pointed out that the Council of Europe's Charter of Local Self-Government contributes to subsidiarity.

I would now like to give the floor to Mr Merloni, chairman of the group of independent experts on the Council of Europe's Charter which Mr Mildon has just mentioned.

Mr Francesco MERLONI, Chairman of the Council of Europe's group of independent experts on the Charter of Local Self-Government

Legal protection of subsidiarity in Europe

1. Two kinds of subsidiarity

For experts on European law, the subsidiarity principle has at least two important meanings:

- a) Subsidiarity as a criterion for action (European subsidiarity)

In the European treaties the subsidiarity (and proportionality) principles are a criterion for the exercise of EU competences in the various fields of exclusive competence. Subject to the conditions set out in the Treaties, this principle authorises the European Union to exercise certain activities of relevance to the objectives of the Union which are normally within the competence of the Member States, without permanently changing the division of powers.

- b) Subsidiarity as a criterion for the division of powers

In many European countries the subsidiarity principle has been adopted in order to regulate the process of dividing competences between levels of governance. It may take the form of a criterion imposed by the Constitution or by legislation requiring subsequent legislation to attribute administrative competences (and financial resources) to various public bodies, starting from the bottom at the administrative level which is closest to citizens.

The subsidiarity principle ties in with a more general tendency to simplify government and to make it more effective and accountable to the public, even when the resulting devolution of powers can make application of government policies more complex.

From the EU's perspective, the focus is on governance, in the sense of developing instruments for full and loyal cooperation between levels of government.

However, cooperation is only possible if there is a clear division of administrative competences.

The subsidiarity principle is therefore a powerful instrument to clarify the division of competences, thus strengthening the process of consolidating democracy (by boosting local self-government).

2. European subsidiarity

"European subsidiarity" is an instrument guaranteeing the full competences of Member States (and their local and regional authorities) and protecting them from any excessive interference by the European Union in which Member States and the EU enjoy competing competences: "in areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community." (Article 3B of the Treaties).

Given that internal administrative organisation is a matter reserved for Member States, European subsidiarity cannot become a principle which is applicable within Member States. It can only be applied between the national level (Member State level, including all internal administrative levels) and the European level.

Legal protection of this principle is the responsibility of the European Court of Justice in response to actions brought by States and the European institutions (including the Committee of the Regions, following an important amendment in the Lisbon Treaty). Local and regional authorities within states do not have this right to bring actions.

3. Subsidiarity as a principle determining the division of competences

As a criterion for the division of competencies ("vertical subsidiarity") within each European country, the subsidiarity principle requires the relevant authorities to evaluate the best possible way of sharing powers and to start from the lowest level (the one which is closest to citizens) and work their way up when distributing competences.

This criterion differs from an ordinary legal requirement (whether ordinary, constitutional or superior) relating to the exercise of authority on the distribution of competences.

It also differs from guarantees of participation by local and regional authorities and their associations in (legislative) decision-making processes.

What we have here is a positive criterion, defining a procedure for action in legal and logical terms, requiring competences of local relevance to remain at local level. Only competences relating to shared interests at a higher level can be allocated to higher authorities.

4. Disseminating the subsidiarity principle (as a criterion for the division of powers) in EU Member States

The principle may be adopted:

- a) by a constitutional law (as was recently the case in Italy: see Art. 118 Cost, as amended by constitutional law no. 3 of 2001; also in France: see the 2003 amendment to the Constitution) – or by a superior law (in Spain, the Statutes of the *Comunidades autónomas* are superior to ordinary law: see the recent Statute of Catalonia, Article 84(3) of which adopts the subsidiarity principle).
- b) by an ordinary law, either at national level (in Italy Law No. 59 of 1997, adopted before the 2001 constitutional reform) or regional level (in the broader sense of the term, including all institutions at levels between the State and local authorities, such as the German *Länder*).

In the case of constitutional or superior laws, the principle may have a binding effect on the ordinary legislature.

In the case of ordinary laws, the binding effect on subsequent ordinary national laws is doubtful, but is more likely to apply to regional legislation.

The principle may be adopted:

- in an explicit way (by referring to it as "subsidiarity", as in Italy and Spain);
- in an implicit way (by requiring powers to be distributed starting from the bottom and working upwards, as in France or Germany).

5. Legal guarantees for the subsidiarity principle

There are various difficulties connected with recognition of rights to bring legal proceedings in defence of the subsidiarity principle:

A) conventional practice, which prefers to deal with guarantees on the allocation of competences to local authorities as "political" guarantees;

B) the relative lack of specificity in the content of the principle: how often does a competence clearly relate to a given level of governance in terms of its objective content? It is always easier to check compliance with procedural rules. As a right, subsidiarity is rather negative in nature.

C) resistance to recognition of a genuine "right" to local self-government (and the competences which go with it). The division of powers results from an evaluation of general interest of the administrative system rather than a recognition of the right to be allocated powers. Recognition of subsidiarity as a positive right is problematic.

The legal systems of various European countries provide for various rights to bring proceedings.

a) firstly, in some countries local authorities can bring an action *directly* before constitutional courts (for annulment of legislative provisions on the division of powers (Bulgaria, Spain, Austria, Germany; in Italy only the regions have the right to appeal directly against a national law);

b) secondly, it is possible to bring an action *indirectly to ordinary* (civil or administrative) *courts* in order to question the constitutionality of national or regional laws (in several countries, e.g. Italy and Spain);

In all countries, there is an undisputable right to bring an action directly before ordinary courts for the non-application of a law adopted in breach of the subsidiarity principle to a specific case. This right is provided for in the legal system of the European Union, and exercised by judges in the event of discrepancies between national and Community legislation. However, it does not apply to an internal inconsistency between the division of powers under ordinary legislation and the subsidiarity principle.

6. Differing experiences and the need for broader and more homogeneous application of the principle

Experiences in different countries are still very heterogeneous and embryonic, which makes it difficult to apply the principle extensively within each EU country.

Insofar as the EU sets a good example in strict application of the principle to EU-Member State relations, with respect for the sovereignty of Member States and non-interference in the internal affairs of each country, "European subsidiarity" can help here.

An international instrument aimed at encouraging gradual adoption of the principle by States would be more useful. The experience gained from the Council of Europe's Charter of Local Self-Government is very useful and interesting in this respect.

7. The European Charter of Local Self-Government

The Charter is a genuine binding international agreement which has been signed and ratified by an overwhelming majority of countries which belong to the Council of Europe (42 out of 46). Each country undertakes to comply with the provisions of the Charter.

This is not just a protocol appended to the European Charter of Human Rights (in which case it might have been possible to extend the notion of fundamental rights, with local democracy as a fundamental right of citizens).

The Charter is not just a resolution or declaration either.

It is not a mere international standard adopted to promote local self-government.

The Charter has a definite legal value, as an international treaty based on mutual commitments by States.

It has less of a binding value than the Treaties on European Union (which have given rise to a genuine supranational system which is often of direct application in each Member State, without the need for official transposal of Community provisions in national law). EU Member States have accepted these consequences by signing the European Treaties.

The Charter did not involve the creation of an international court comprising judges who are independent of the signatory countries (as in the case of human rights) and endowed with direct powers, such as the power to impose international law over national law or to punish States directly.

Indeed, application of the Charter is largely the responsibility of the States themselves, who undertake (and indeed are obliged to do so under international law) to revise where appropriate their internal (constitutional or legislative) systems to adapt them to the principles of the Charter.

However, it is not true that there is no monitoring of the Charter. As you will see, the Council of Europe operates an extensive monitoring system to check application of the Charter by signatory countries.

8. The European Charter of Local Self-Government and defence of the subsidiarity principle

Without referring to the subsidiarity principle explicitly, the Charter adopts it as a general principle: "public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy." (Art. 4 (3)).

The Charter requires States to recognise "the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation" (Article 11).

Thus, the Charter sets out to ensure compliance with the principles of self-government, including as a central principle the subsidiarity principle, in an indirect way (the commitment to introducing the principle and recognition of the right of recourse).

Monitoring of the commitments of countries which have signed and ratified the Charter is mainly political in nature. In particular, it is by means of the Congress's monitoring reports (the most important of which are reports on each individual country drawn up following visits) that the Council of Europe checks the extent to which the legal system of each country complies with the provisions of the Charter.

These reports are translated into recommendations and resolutions, initially of the Congress, and subsequently of the body which expresses the Council of Europe's will, the Committee of Ministers. A negative ruling on the situation in a country subjected to monitoring may facilitate the process of applying the Charter's principles, by strengthening the hand of local and regional authorities (and their representative associations) vis-à-vis public opinion in the relevant country.

This situation is currently improving, with Council of Europe monitoring being stepped up.

Firstly, we have tried to make monitoring reports technically more sound. This is why a group of independent experts from the Congress has been set up, which I have the honour to chair. As a result, monthly reports are increasingly based on evaluations of a legal nature. This does not mean that monitoring by the Congress has developed into a judicial function (as in the case of the European Court of Human Rights) but it does give the Council of Europe more clout in applying the principles of local self-government.

Secondly, more recently the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities of Europe drew up and submitted to the Committee of Ministers an *additional protocol* intended to update certain provisions of the Charter and to make them more effective.

With regard to the subject which is of concern to us, legal protection of subsidiarity, the draft additional protocol directly acknowledges that local authorities have "the right of recourse to a judicial remedy to ensure that provisions of the Charter and this Protocol for local self-government are respected" (Article 14). If the protocol is adopted and transposed into the legislation of countries signing and ratifying it, the Charter (and the subsidiarity principle that it enshrines) will become directly applicable law in European countries. This will enable more direct and effective support for the principle.

9. Transposing the Charter and instruments for monitoring its application in European countries

The Charter remains an international agreement which is binding on the countries signing and ratifying it.

Over the coming months we will be launching a broad-based discussion on the possibility of transposing the Charter more strongly in the legislation of countries signing and ratifying it.

The Charter could become a direct source of law, directly applicable by legislators, public administrations and courts. It would therefore have similar legal value to European Union legal sources.

10. Accession of the European Union to the European Charter of Local Self-government

The Congress recently proposed to the Council of Europe's Committee of Ministers an amending protocol enabling direct accession to the Charter by the European Union as an independent legal person under international law.

If approved, signed and ratified by the countries of the Council of Europe, such a protocol would open up the Charter as an international agreement to signing by subjects of international law such as the European Union.

I am aware of the legal difficulties which EU accession to the Charter might appear to involve, such as the need mentioned by Judge Lenaerts for a preliminary and explicit authorisation in the EU Treaties (as in the case of accession to the European Charter of Human Rights). However, it should be borne in mind that this situation is rapidly changing given that the European

Union in the process of acquiring its own personality under international law and that it will be able to take decisions of this type autonomously.

Such accession would be of very great importance both in political terms – in that it would mean adoption of the principles of local self-government as founding principles of the EU – and in legal terms, as a direct commitment by the European Union to respecting in its own legislation the self-government principles (especially the subsidiarity principle) enshrined in the Charter.

Mr Denis BADRÉ

Thank you, Mr Merloni. I believe that the audience has taken note of your call for synergy between the Committee of the Regions and the Congress. All we need to do is to put it into practice. We have reached the end of this series of speeches, which have been impressive both in terms of number and quality.

Thank you to everyone.

DISCUSSION

Mr Denis BADRÉ

I give the floor to President Ranzetti.

Mr RANZETTI

Thank you, President.

Dear colleagues, our presence here at the French Senate is an indication of how important it is for us to see the Committee as a crucial partner in European institutional relations. Since I intend to be brief, I shall not go over again all the new elements in the Lisbon Treaty. In any case, the subsidiarity principle has already been covered quite extensively. In my opinion, regions with legislative powers are being invited to participate in a crucial stage in the European decision-making process.

What I should like to stress is that if we mean to observe this principle, the Member States must be well organised and able to conclude agreements with

regional bodies – especially on implementing Community law. Very often, however, relations between the state and the regions are patchy and a risk of conflict arises. This was mentioned a moment ago.

It follows that we need a joint effort – governments, parliaments, legislatures and executives at both regional and national level – and not, I would stress, one acting against the other. And this is needed not just in the preparation phase, but also when Community law is implemented.

At present, Italy has various institutional policy instruments for monitoring and overseeing subsidiarity. Perhaps I can refer you to my paper or the transcript to save time.

Finally, I think I need to stress that the easiest and most promising path is, of course, that of a closer collaboration with the Committee of the Regions and a strengthening of relations between parliaments in order to avoid being crushed by the power exercised by the executives. I should also like to thank you, President, for your hospitality and to stress one aspect related to the subsidiarity principle.

The roles of governing and representing need to be reconciled. These are two paths necessary to relaunching the process of unifying Europe at all levels, including the regional level – as the representative of the Court of Justice has already mentioned –, in order to achieve a true European governance that is able to cope with the unexpected problems that our societies now face, such as the very serious financial crisis, climate change, and cooperation between north and south, east and west, which is now very different from what it was in the past.

It seems to us that the subsidiarity principle is part and parcel of the universal nature of rights, the respect of which can only be guaranteed by public institutions.

Thank you for listening and for your hospitality.

Mr Denis BADRÉ

Thank you, President, for these fine words. I think the applause says it all.

I don't think we have any other questions, so perhaps I might open the debate to any brief comments from the floor.

Mr Fabio PELLIGRINI

A brief comment on this morning's debate. I think the various speeches have shown how interesting this kind of meeting or conference is, because we have to find together a shared institutional culture before we can apply it. That's the conclusion I draw from the speeches. If not, subsidiarity can be a factor not just of autonomy, but of division. In the course of the afternoon we have heard about the need for more Europe. This morning we spoke about foreign policies, of which there are many, given the number of Member States. I don't think it would be good if we also had to go through regional parliaments or councils. I think this would be absurd and fly in the face of subsidiarity. We need a global vision of institutional democracy that will facilitate the application of subsidiarity. Obviously, this should involve an interinstitutional dialectic, but without defeating our object counter-proposals. It is very important to make the public understand that subsidiarity is about giving them greater democracy, not taking it away from them.

I am a vice-president of the Chamber of Local Authorities and a member of the Council of Europe and I have to refer to what my president and Professor Merloni said about the Charter of Local Self-Government. I have a very specific question to put to the judges of the Court of Justice in order to move forward on the legal angle. Within the terms of the Lisbon Treaty, one of the roles of the judge in the Court is to impose sanctions. However, the Charter is a legal framework, but not a legal authority that can impose penalties on states that have failed to comply with the subsidiarity principle. Either the European Union should endow the charter with such power or the Member States of the European Union should regard the Court not only as a legal instrument but also as one that sanctions those that fail to respect the Charter of Local Self-Government. To ensure the charter is respected, might you not have to become a "sanctioning" authority?

Thank you.

Mr Koen LENAERTS

Thank you, President. I take it you're talking about the Charter of Local Self-Government.

I think it is very unlikely, and no doubt legally impossible, for the European Union as such to become party to the charter, since we have already had the problem of the European Union adhering to the European Convention on Human Rights, a very important Council of Europe instrument. The Court said in 1996 that for the Union to adhere to such a convention would require a legal basis. To put it another way, the Treaty on European Union would have

to include an enabling clause permitting the European Union to join this convention within the Council of Europe.

The members of the Council of Europe would then have to accept the European Union, which is not a state, as a cosignatory alongside the member states of the Council of Europe. This is a further problem. But in terms of European Union law, the first thing that's needed is an enabling clause. Before the Lisbon Treaty enters into force, we shall have such an enabling clause for the Convention on Human Rights, but not for the Council of Europe's Charter of Local Self-Government.

Mr Denis BADRÉ

Do you agree that it's a problem for the European Union and not for the Council of Europe?

Mr Koen LENAERTS

Yes. It's a problem for the European Union – initially. It then becomes a problem for the Council of Europe as well, which also has to negotiate the adherence. I agree entirely: the first obstacle lies within the European Union and requires a revision of the Treaty. I think it's fair to say that after the Lisbon Treaty and all the difficulties involved in its entry into force, this is not a matter that will be taken up again straight away.

Mr Denis BADRÉ

So it will be a lengthy process?

Mr Koen LENAERTS

Precisely.

Mr Denis BADRÉ

Thank you.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

A comment on what you said about this possibly being a problem for the Council of Europe. To put your mind at rest, I can tell you straight away that at the Council of Europe we have been told on a number of occasions regarding the Convention on Human Rights that we were waiting...

Mr Denis BADRÉ

We're not just waiting in line!

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Indeed we're not! We have contacted the other institutions in the meantime. We are urging the Union to accede by means of the enabling clause so that we can have access to the charter. It will be a matter for the next treaty.

Mr Denis BADRÉ

Thank you. If there are no other questions, it's time to draw some conclusions.

According to the programme, the summing up should come from President Van den Brande and yours truly, but I think he is far better qualified to do it.

To save time and to get a better conclusion, I think the best thing would be to give him the floor.

Mr Luc VAN DEN BRANDE

You are a shining example of what a French philosopher once said: "It's not enough to be modest, you have to be subtle with it as well".

Mr Denis BADRÉ

Wasn't it a nice thing to say?

Mr Luc VAN DEN BRANDE

Yes it was! So that's why I think you're the best person here to draw some conclusions.

CLOSING SESSION

Mr Luc VAN DEN BRANDE, President of the Committee of the Regions and member of the Flemish Parliament

Dear colleagues, ladies and gentlemen, I should first like to pay tribute to each and every one of you. It's Friday afternoon and not only are you all there listening to us, but you are listening attentively and taking an active part in the debate.

Thank you to all the speakers. We were told we did not have enough of them, but we were also told we had too many. I think it was important, nevertheless, to hear from all those representing local and regional levels, the Court, the Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities and national parliaments.

All that I really want to do now, in fact, is not to set out a route map, but simply to restate what the purpose of this initiative is. We have to spell things out clearly. That means, of course, that you have to work on a daily basis in terms of the things that people are worried about. I shall come back to this in relation to the Fourth Subsidiarity Conference. But I think we had to have some shared thinking at the outset, without people being pitted against one another. I think that was the focus of this meeting.

Four or five directions in lieu of conclusions.

Firstly, subsidiarity. Many have already pondered the notion of subsidiarity and the origin of the word. I've said this on an earlier occasion. Semantically or in terms of its essence, the word comes perhaps from the Romans, for whom *subsidia* were troops deployed to further the success of operations. Today, the *subsidia* – now suited to mastering operations in an entirely peaceful and unwarlike way – are the levers, the instruments, with which we can achieve greater democracy and put in place the right kind of governance. What I noticed at the outset, and the vice-president has said it explicitly, was that all sides – the European Commission, the national parliaments and the representatives of the regions and municipalities in the Committee of the Regions – are at one in seeing the monitoring of the subsidiarity principle in partnership as the path to good European governance.

Secondly, this partnership covers – or should cover – all the stages prior to decisions being taken, from the territorial impact to the implementation of European laws on the ground. We hardly need to repeat the well-known fact

that between 60% and 70% of European legislation and rules have a direct impact not only on the regions, but also on villages and small municipalities.

Another thing: I think it is important to improve the analysis of the territorial impact, which should help policy decisions by getting the input of the various stakeholders in advance. Lord Tope and others have mentioned a seeming contradiction regarding what filters down from top to bottom.

I have to tell you once again how grateful I am and how pleased I was to note that some Member States say they cannot conceive that all the decisions are taken in two square kilometres – Brussels and Strasbourg – when it is their capitals that then have to take all the responsibility. It is clear that the situation within the country must lead to an evolution of the situation within the country itself and it is all the more important to think about this. And then there's another thing. We speak – as a number of speakers have said – of legitimacy and effectiveness and strengthening these in the future. This is a beneficial process. It is not about re-nationalising policies, as has been said both this afternoon and this morning. It is about boosting legitimacy and effectiveness. The more legitimacy is strengthened, the more regulation will be, if not better executed, more in tune with the public. Naturally, it is crucial to ensure the link with subsidiarity. As we all know, this is not just about inter-constitutional issues.

The penultimate point is an offer that we are making to the national parliaments. It is not every day that regions and towns make offers. But it is the case now. We already have in place a mechanism for monitoring subsidiarity that involves more than a hundred partners exchanging their experience, their views and their approaches. I think that now, in this experimental phase and without waiting for the Lisbon Treaty, it would be very useful for the parliaments to grasp this offer: for them to plug into what is already in place, since it is for them to do it.

Let them seize this opportunity to have more than a hundred partners on hand already pondering what is needed – more democracy, more connectedness, more proximity, more foundations – for good governance. Clearly, they are thinking about 16 September. We have voluntarily put in place a system that will enable us – in six weeks' time, to allow for timescales and deadlines arising from the Lisbon Treaty – to let them know the results of our deliberations on the monitoring platform.

One final point, which, with respect, people often don't think about carefully enough: We have known one another for years and we respect one another. So, we do not always have to agree, although I do agree with you 90% of the time. That 10% where I disagree is this: the Committee of the Regions does not need the Lisbon Treaty in order to monitor subsidiarity even now. In the eleven areas of our competence – to which a further two, energy and climate,

will soon be added – the Commission is already obliged to solicit the opinion of the Committee of the Regions. Our goal now is that, through our rapporteur, the opinion which we give in response to the Commission's obligatory request – and this will be extended to the European Parliament after the treaty – will be seen more specifically still in terms of the notion of subsidiarity.

Now I come to the final point. You can only bring an action before the Court of Justice in your area of competence. However, generally speaking, even where we had not issued an opinion on a particular matter, we would have the possibility at the Committee of the Regions to do bring an action at a later stage. The fact of having put forward an argument earlier could support our case that there is a basis and substance for the action. However, when the Commission brings an action, there must be no repeat of, for example, the famous appeal regarding tobacco. On that occasion, it used an article that was outside what should have been the legal basis to seek the opinion of the Committee of the Regions. I have been asked whether we should attempt to bring an action before the Court of Justice every day. Let's not exaggerate! Judges need a break now and again. I repeat what I've already said about the *subsidia*.

The best thing would be never to bring an action. I think that the whole subsidiarity mechanism, the subsidiarity screening, and the things that have to be done while sharing responsibility with all the parties serve as a deterrent. We need to know, as an EU institution, that it is the Commissioners who are taking the initiative. The Commission must continue to be the instrument and the institution that takes the Union forward. Other players, such as the European Parliament, have no roles to perform in subsidiarity, because this is a matter for national parliaments.

I just want to call on one and all – and I've spoken about this with President Formigoni – to take part in the Fourth Subsidiarity Conference, which will be held in Milan. The aim will be to explore the question of regions with legislative powers, since we shall be in such a region. It was important to have the third conference in Paris and it is important that we are having the fourth in Milan.

It is equally important to focus our efforts on specific elements such as climate, the environment, the growth and jobs strategy, or Lisbon. Quite simply, we have to prove that the partners are able to make their contribution to achieving the same goal.

We shall pass on the main thrust and minutes of today's discussion to all our partners here, to all the institutional partners and all the national partners, so that we have a point of reference to help us when we consider the matter in the future.

Our aim is to adopt a protocol which will be presented to the national parliaments. This is not about having an enormous framework or a treaty, but just a small protocol. I've already had some positive feedback from the representatives of national parliaments, so the exercise can go ahead and we can make a tangible contribution to improving democracy.

We have to involve not only those EU Member States with a bicameral system, but those with a single-chamber system as well. They are the same. The argument is even stronger for those with a unicameral system – and seven of the present thirteen have a direct link with regions, municipalities, *Länder* and *autonomias*. So it's good to do it this way.

I should like to thank the chairman of the session and the president of the senate's European Affairs Committee and thank him very much for the hospitality, and especially the hospitality of mind, that has made it possible for us to be together here today.

Thank you very much.

ANNEXES – APPENDICES
CONTRIBUTIONS ORIGINALES -
ORIGINAL SPEECHES

Statement von Franz SCHAUSBERGER, Vizepräsident der interregionalen Gruppe "Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen" im Ausschuss der Regionen und Vertreter des Vorsitzenden der Konferenz von Präsidentinnen und Präsidenten europäischer Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REG LEG)

Es gilt das gesprochene Wort!

I.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass es nur durch gemeinsame Anstrengungen gelingt, große gemeinsame Anliegen zu erreichen. Ich freue mich sehr, dass der Ausschuss der Regionen nun heute seine dritte Subsidiaritätskonferenz abhalten kann. Wie sehr die Bedeutung der Subsidiarität in den letzten Jahren gestiegen ist, zeigt auch die Tatsache, dass die erste Subsidiaritätskonferenz am 27. Mai 2004 in Berlin und die zweite Subsidiaritätskonferenz am 29. November 2005 in London vom Vorsitzenden der Fachkommission für konstitutionelle Angelegenheiten einberufen wurde. Ich hatte die Ehre und das Vergnügen, in diesen beiden Jahren die Fachkommission CONST zu leiten. Gemeinsam mit dem ersten Vizepräsidenten der Fachkommission CONST, Lord Graham Tope, habe ich dem Subsidiaritätsprinzip einen besonderen Stellenwert eingeräumt.

Wenn diese dritte Subsidiaritätskonferenz des AdR nun vom Präsidenten des Ausschusses und vom Vorsitzenden des französischen Senats einberufen wird, so zeigt dies den gewachsenen Stellenwert des Themas in der europäischen Politik.

Das Jahr 2008 war und ist ein wichtiges Jahr für die Europäische Union. Die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen und REG LEG als ihr Netzwerk auf europäischer Ebene haben in diesem Jahr ihren Beitrag geleistet, die institutionellen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon im Hinblick auf deren Inkrafttreten – möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt – mit Leben zu erfüllen. In diesem Jahr führt die Region Flandern den Vorsitz von REG LEG und es ist mir eine Freude, den REG LEG-Vorsitzenden Ministerpräsident Kris Peeters heute hier zu vertreten. Als ehemaliger REG LEG-Vorsitzender des Jahres 2003 und als Vizepräsident der interregionalen Gruppe der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im AdR möchte ich kurz darstellen, wie die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen über die Jahre aktiv am Aufbau und der Umsetzung der Mechanismen zur Subsidiaritätskontrolle und zur Kontrolle des Prinzips der Verhältnismäßigkeit beigetragen haben.

Die Partnerregionen im REG LEG-Netzwerk motivieren einander zur Teilnahme an den Subsidiaritätskontrollmechanismen. So haben in den vergangenen Jahren diesbezüglich zahlreiche Initiativen zum Erfahrungsaustausch und zum voneinander Lernen stattgefunden. REG LEG organisiert Fachtagungen und Arbeitsgruppen mit und für seine Mitglieder, REG LEG erfüllt aber auch eine wichtige Einflussnahme als politische Plattform gegenüber den Institutionen der Europäischen Union. Dieses Jahr im Mai organisierte REG LEG gemeinsam mit der Konferenz der europäischen gesetzgebenden Regionalparlamente (CALRE) und dem Ausschuss der Regionen ein äußerst interessantes Seminar zur Subsidiaritätskontrolle. Ich freue mich, dass mit AdR-Präsident Van den Brande und Richter Koen Lenaerts heute zwei Schlüsselredner dieser Veranstaltung auch heute hier sind.

Die AdR-Mitglieder aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, also von REG LEG und CALRE, arbeiten in der interregionalen Gruppe "Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen" zusammen. Sie beraten, wie sie zum Gelingen des AdR-Subsidiaritätskontrollnetzwerkes beitragen kann. Dies geschieht zum Teil auf politischer Ebene, zum Großteil aber auch im Rahmen eines Netzwerkes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mitglieder der interregionalen Gruppe. Eine Analyse zeigt, dass die Partner des AdR-Subsidiaritätskontrollnetzwerkes zu einem überwiegenden Teil Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen sind. Ihre spezifische Erfahrung in der Gesetzgebung, in der Folgenabschätzung in der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit kommt hier dem Ausschuss der Regionen zugute. Aufgrund ihrer besonderen Verantwortlichkeiten in ihren Mitgliedstaaten aber auch in der europäischen Politik sind sie besonders gut in der Lage, realistische ex ante-Evaluierungen in der Phase der Folgenabschätzungen vorzunehmen.

II.

Subsidiarität ist auch ein wichtiges Thema der diesjährigen REG LEG-Konferenz am 4. und 5. Dezember 2008 im flämischen Parlament in Brüssel. Eine wichtige Forderung im Entwurf der Schlusserklärung betrifft dieses Thema. Der Ausschuss der Regionen besteht aus Komponenten, die über eine unterschiedliche Interessenslage und Betroffenheit verfügen: aus Vertretern kleiner Gemeinden, großer Städte, von Verwaltungsregionen und von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen. Wenn der Ausschuss der Regionen das Klagerecht gegen Subsidiaritätsverletzungen erhält so soll er sich hier als Vertreter der Interessen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gegenüber den EU-Institutionen verstehen. Das bedeutet, er soll es auch repräsentativen Gruppen innerhalb des AdR ermöglichen, den Weg zum EuGH zu beschreiten. Konkret meine ich damit, dass es unterschiedliche Betroffenheiten der Gebietskörperschaften durch einzelne EU-Rechtsakte gibt. Großstädte sind möglicherweise von Bestimmungen über den städtischen Verkehr stärker betroffen als Flächenregionen, Regionen mit

Gesetzgebungsbefugnissen stärker von Bildungsfragen als die kommunale Ebene. Ich halte daher den Vorschlag von REG LEG für richtig, ein niedriges aber repräsentatives Quorum festzulegen, das für die Beschlussfassung über die Klagserhebung beim EuGH ausreicht. Der Wert von einem Viertel oder einem Drittel der AdR-Mitglieder scheint mir hier sehr diskussionswürdig.

Als Vorbild möchte ich in diesem Zusammenhang die Regelung im Deutschen Bundestag erwähnen. In einem Gesetz zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon ist festgehalten, dass die Klagserhebung auf Antrag von einem Viertel der Abgeordneten zu stellen ist. Diese Konstruktion als Minderheitenrecht erscheint mir angesichts der unterschiedlichen Betroffenheiten für schlüssig und richtig. Der AdR kann sich so in den Dienst der Anliegen seiner Mitglieder stellen. Staatssekretär Michael Schneider hat in seinem Statement darauf hingewiesen, wie unterschiedlich die Interessenlage und daher den unterschiedlichen Zugang zum Subsidiaritätsprinzip der Mitglieder in seiner Fachkommission COTER ist. So wollen Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen meist möglichst wenig detaillierte Regelungen durch die Kommission, um möglichst große eigene Gestaltungsmöglichkeiten zu haben, während Administrativregionen und Kommunen häufig engmaschige Regeln der EK wollen, um dadurch dem nationalen Mitgliedstaat wenig Gestaltungs- und Eingriffsmöglichkeiten zu geben.

Nach der Diskussion bei der REG LEG-Präsidentenkonferenz wird der Vorschlag offiziell an den Ausschuss der Regionen herangetragen werden. Die kürzlich eingesetzte Arbeitsgruppe, die die Umsetzung der Errungenschaften aus dem Vertrag von Lissabon für den AdR umsetzen soll, soll sich dann mit diesem Thema befassen.

Lassen Sie mich eines klar festhalten: wenn es auch nicht zur Anwendung des "Vertrags von Lissabon" kommen sollte, so bin ich doch davon überzeugt, dass die wesentlichen Errungenschaften für mehr Demokratie und Transparenz sowie für eine stärkere Rolle der Regionen und Kommunen im europäischen Einigungsprozess als Kernelemente auch künftiger Vertragsrevisionen enthalten sein werden.

III.

Abgesehen von diesem eher technischen und rechtlichen Aspekt wird REG LEG weiter für eine Mentalitätsänderung bei den europäischen Institutionen und für eine Änderung in der Administrativkultur insbesondere der Europäischen Kommission weiterarbeiten. Viel ist schon gelungen, wie etwa die Einladung an die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, schon frühzeitig in Expertenausschüssen der Kommission zur Vorbereitung der Rechtsakte mitzuwirken. Dies ist eine wichtige Verbesserung gegenüber der bisherigen Praxis, wo Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen innerhalb ihrer nationalen Delegationen häufig an Umsetzungs-Komitologie-Ausschüssen

teilgenommen haben. Dies zeigt, dass die Kommission die Rolle der Regionen als politische Gestaltungsebene und administrative Umsetzungsebene mit großer Bürgernähe und direkter Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern noch stärker berücksichtigen. Das Prinzip der Legitimität findet auf der Ebene der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen seine Grundlage. REG LEG wird sich daher künftig nicht nur auf institutionelle Themen konzentrieren, wie dies in der Vergangenheit häufig der Fall war. Der flämische Vorsitz von REG LEG hat im Jahr 2008 Themenbereiche wie Wachstum, Arbeit und nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt gerückt. Die Regionen greifen diese Themen auf um zu zeigen, dass sie es sind, die die konkreten Politiken in ihrem Bereich umsetzen und über die entsprechenden Befugnisse und Verantwortlichkeiten verfügen. Auf diese Weise kann das öffentliche und europäische Bewusstsein für die Rolle der regionalen Ebene erhöht und in der Folge eine dauerhafte Mentalitätsänderung bewirkt werden.

IV.

Die Verbände der Regionen und Kommunen haben es immer verstanden, in wichtigen Schlüsselfragen mit einer Stimme zu sprechen und sich auf gemeinsame Kernforderungen zu konzentrieren. Die während der Beratungen des Konvents eingerichtete Plattform von REG LEG, CALRE, Versammlung der Regionen Europas (VRE), Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und der Konferenz der peripheren Küstenregionen (KPKR) war dadurch erfolgreich, dass sie dem Konvent und der europäischen Öffentlichkeit gemeinsame Forderungen präsentiert und dafür entsprechendes Lobbying betrieben hat. Das positive Ergebnis sehen wir in den Errungenschaften für die Regionen und Kommunen im Vertrag von Lissabon.

Ich begrüße es sehr, dass sich bei der Subsidiarität wieder ein ähnlicher Schulterschluss abzeichnet. Auf die Subsidiaritätskonferenz von REG LEG und CALRE mit dem AdR im Mai dieses Jahres habe ich hingewiesen, RGRE und KPKR haben ebenfalls Initiativen gesetzt.

Besonders bemerkenswert erscheint mir die von der Versammlung der Regionen Europas ins Leben gerufene Bewegung "Subsidiarität ist ein Wort". Wie kam es dazu? Die Mitarbeiter im VRE-Sekretariat fragten sich, warum immer diese lästige rote Wellenlinie unter dem Wort "Subsidiarität" auftauchte, wenn man in einem Microsoft Word-Dokument schrieb. Es stellte sich heraus, dass einige Sprachfassungen von Word, etwa Deutsch und Französisch, das Wort "Subsidiarität" erkannten, die englische und italienische sowie andere jedoch nicht. Es erschien schon etwas ironisch, dass die englische Version von MS Word ein Wort nicht erkannte, das 30 Mal im Vertrag von Lissabon enthalten ist oder dass die italienische Word-Version ein Wort, das Element der italienischen Verfassung ist, nicht erkannte. Eine

weitere Recherche brachte zutage, dass mindestens 71 Wörterbücher in 23 Sprachen das Wort "Subsidiarität" nicht enthielten.

Die VRE stellte daher die Frage, wie es gelingen sollte, ein Prinzip, das Subsidiaritätsprinzip, zu beachten, wenn das Wort Subsidiarität selbst nicht voll anerkannt war. Im Mai dieses Jahres wandte sich die VRE an Microsoft und zahlreiche Wörterbuch- und Lexikon-Verlage und eine Postkarte unter dem Titel "Subsidiarität **ist** ein Wort" wurden verteilt. Ich habe Ihnen einige Exemplare mitgebracht.

Im nächsten Schritt nach dem die (An)Erkennung des Wortes gelungen ist, wird es darum gehen, den Bürgerinnen und Bürgern in Europa das Subsidiaritätsprinzip vor allem im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon zu erläutern.

Ich lade Sie ein, in Ihren verschiedenen Sprachfassungen einmal zu überprüfen, ob Ihr Textverarbeitungsprogramm "Subsidiarität" erkennt und die Kampagne der VRE zu unterstützen!

V.

Aus Zeitgründen ist es mir nun nicht mehr möglich, im Detail auf das von den österreichischen Ländern entwickelte arbeitsteilige Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle einzugehen. Eine schriftliche Fassung in englischer und deutscher Sprache finden Sie in Ihren Unterlagen.

(Hinweis: Der deutsche Text ist diesem Redemanuskript angeschlossen).

VI.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, heute ist eine gute Gelegenheit zur gegenseitigen Information über politische Bekenntnisse, rechtliche Vorkehrungen und administrative Prozesse. Es ist aber auch die Gelegenheit, gemeinsam die Arbeit des Ausschusses der Regionen für eine Bildung einer echten Subsidiaritätskultur in den europäischen Institutionen zu unterstützen. Die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen werden dazu, wie bisher, ihre aktiven Beiträge leisten.

**„Vorbereitung auf die Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon:
Das arbeitsteilige Modell der österreichischen Länder“**

Zusammengestellt von Andreas KIEFER, gemeinsamer Ländervertreter

Subsidiarität – Ein arbeitsteiliges Modell zur Subsidiaritätskontrolle

Das Thema Subsidiarität war seit Beginn der österreichischen EU-Mitgliedschaft im Jahr 1995 ein wichtiges Thema für die Länder und wurde vom Bund auch vertreten. Im Weißbuch "Österreich in der EU" aus 1995 kündigte die Bundesregierung an, sich für ein gemeinsames Verständnis dieses Prinzips bei den EU-Institutionen und in den Mitgliedstaaten einzusetzen. Gleichzeitig sollte das Subsidiaritätsprinzip auch operationell und rechtlich relevant gemacht werden. In der Erklärung Nr. 3 zum Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 erklärten Belgien, Deutschland und Österreich, dass das Subsidiaritätsprotokoll auch für die Bundesländer, Regionen und Gemeinschaften der drei Staaten gelte.

Nachdem im Europäischen Konvent ein neues Subsidiaritätsprotokoll erarbeitet worden war beauftragten die Länder den Leiter des Landes-Europabüros Salzburg, Andreas Kiefer, und die Leiterin der Europaabteilung von Vorarlberg, Martina Büchel-Germann, als gemeinsame Ländervertreter mit der Ausarbeitung eines innerstaatlichen Subsidiaritätskontrollverfahrens. In Länderexpertenkonferenzen wurde ein Verfahren mit konkreten Probeläufen ausgearbeitet und in den folgenden Jahren aufgrund der gemachten Erfahrungen verfeinert und weiterentwickelt. Zu einzelnen Beratungen wurden auch Vertreter der deutschen Länder und des Ausschusses der Regionen, des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes sowie der Landtagsdirektorenkonferenz und der Bundesratsdirektion eingeladen. So beteiligten sich die Länder seit Beginn an den Probeläufen des Ausschusses der Regionen zur Subsidiaritätskontrolle. Der vom Ausschuss der Regionen (AdR) verwendete Prüfraster wurde übernommen, weil dadurch eine Vergleichbarkeit der Analysen und Bewertungen durch Regionen in anderen Staaten möglich wurden.

Nach der von der Bundesregierung im Rahmen der Ratspräsidentschaft 2006 in St. Pölten durchgeführten EU-Subsidiaritätskonferenz unter dem Titel "Europa fängt zuhause an" erteilte die Landeshauptleutekonferenz am 2. Mai 2006 den Auftrag, die begonnenen Arbeiten fortzuführen. Die Länder sollten eine eigene, arbeitsteilige Subsidiaritätskontrolle durchführen, auch um die Belastungen für Bürger und Unternehmen durch EU-Vorschriften möglichst gering zu halten. Ein politisches Steuerungsgremium bestehend aus den Landeshauptleuten von Tirol, Vorarlberg und Wien sollte die Vorschläge der Arbeitsgruppe bewerten. Die Vorschläge wurden gut geheißen und Anfang 2008 neuerlich weiter entwickelt.

Im Jahr 2008, auch nach dem irischen Nein zum Vertrag von Lissabon, galt folgendes Verfahren, basierend auf den, den Ländern gemäß Artikel 23d B-VG zur Verfügung stehenden, Mitwirkungsrechten in Angelegenheiten der europäischen Integration. Die Landtage bemühten sich um eine Einbindung in die von Nationalrat und Bundesrat zu entwickelnden Verfahren zur Einbringung von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken. Die Koordination zwischen Landeslegislative und –exekutive ist jeweils länderintern zu regeln. Ein Austausch der Länder mit Bundes- und Nationalrat, unter anderem über die laut Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission als aus Subsidiaritätssicht „problematisch“ eingestuftem Dossiers wurde angestrebt. Dies wird praktiziert und zeigt sich etwa in der Einladung des Bundesrates an die Länder, politische Vertreter und Vertreterinnen oder Expertinnen und Experten zu den Sitzungen des Europaausschusses des Bundesrates zu entsenden, wenn diese Dossiers verhandelt werden.

Die Landeshauptleutekonferenz billigte das folgende Verfahren, das der gemeinsamen und arbeitsteiligen Prüfung von EU-Initiativen auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und der koordinierten Weiterverfolgung eventueller Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken dient (Stand: September 2008):

1. Prüfung der Strategieplanung und des Arbeits- und Legislativprogramms der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission legt zu Beginn ihrer Mandatsperiode eine Strategieplanung sowie jährlich im Frühjahr ein strategisches und im Herbst ein konkretes Legislativ- und Arbeitsprogramm für das kommende Jahr vor. Aus diesen Unterlagen lassen sich erste Schlüsse über EU-Initiativen ziehen, die im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit problematisch sein könnten.

Die Länder prüfen daher jährlich gemeinsam das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das kommende Jahr sowie andere verfügbare Informationsquellen wie etwa die Rolling Agenda und andere z.B. von der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt) zur Verfügung gestellte Unterlagen. Dabei werden die geplanten Initiativen

- a) auf Länderrelevanz und
- b) auf die allfällige Notwendigkeit einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung bewertet.

Die VSt führt zu beiden Fragestellungen eine erste Vorprüfung durch. Als inhaltlich relevant identifizierte Initiativen gemäß 1.a) werden von den Ländern weiter verfolgt. Für einzelne Initiativen / Dossiers bzw. Sachgebiete gemäß 1.b) wird jeweils ein „subsidiaritätsverantwortliches Land“ bestellt. Auf eine ausgewogene Arbeitsverteilung soll geachtet werden.

2. Vorfeldbeobachtung (Phase vor der Entstehung von EU-Vorschlägen)

- Anhörungsverfahren

Die Europäische Kommission muss vor Vorlage einer legislativen EU-Initiative umfangreiche Anhörungen durchführen. Ziel sollte es sein, dass sich die Länder an allen Anhörungsverfahren in Bereichen, die im Rahmen der jährlichen gemeinsamen Länderprüfung als „potenziell problematisch“ eingestuft wurden, beteiligen und wenn möglich bereits hier ihre Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken einbringen. Dies ist federführend durch das „subsidiaritätsverantwortliche Land“ wahrzunehmen.

Von der Europäischen Kommission vorgelegte Grün- bzw. Weißbücher und Mitteilungen sind vor allem auch dahin gehend zu prüfen, ob bzw. welche geplanten EU-Initiativen aus Gründen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit „potenziell problematisch“ sein dürften. Darüber, wie auch über den Umstand, dass voraussichtlich keine der geplanten Initiativen „problematisch“ sein dürfte, sind die Länder im Wege der VSt zu informieren. Die „problematischen“ Initiativen sind im Hinblick auf Anhörungsverfahren, den „strukturierten Dialog“, die Formulierung einer österreichischen Position etc. vom federführend „subsidiaritätsverantwortlichen Land“ zu verfolgen.

Bereits in der Anhörungsphase ist auch zu prüfen, durch welche Maßnahmen die Länder bzw. der Mitgliedstaat selbst ausreichend tätig werden können. Über diese Einschätzung ist ein Informationsaustausch mit dem Bund zweckmäßig.

- Sonstige Einbringungsmöglichkeiten

Sofern bei einer geplanten legislativen EU-Initiative Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsprobleme erkannt bzw. bei einer nicht-legislativen EU-Initiative diese im Zuge der Umsetzung durch spätere Rechtsakte vermutet werden, sind – neben der Beteiligung an Anhörungsverfahren – alle weiteren Möglichkeiten zur Einbringung dieser Vorbehalte zu nutzen. In Frage kommen unter anderem

- Teilnahme am strukturierten Dialog mit dem Kommissionspräsidenten bzw. einzelnen Kommissaren und Kommissarinnen;
- Thematisierung bei persönlichen Terminen mit Kommissaren und Kommissarinnen bzw. hochrangigen Beamten und Beamtinnen der Kommission;
- Thematisierung gegenüber den zuständigen Bundesstellen (Ministern bzw. Ministerien).
- Mitarbeit in und Mitgestaltung der Positionierungen von Verbänden und Netzwerken (VRE, RGR, REGLEG, EURO CITIES...)

- Gemeinsame Ländervertreter und Ländervertreterinnen

Die gemeinsamen Ländervertreter und Ländervertreterinnen sind in EU-Gremien tätig, wo EU-Initiativen vorbereitet werden. Ihre Netzwerke sollen möglichst genutzt werden, um auf problematische Entwicklungen aufmerksam zu machen. Ihre Berichte (vgl. Richtlinien für Gemeinsame Ländervertreter bzw. Ländervertreterinnen) sollten ausdrücklich auch auf die Aspekte der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingehen.

- Verbindungsstelle der Bundesländer

Die Verbindungsstelle informiert nach Möglichkeit über Anhörungsverfahren in für die Länder relevanten Bereichen. Dazu gehört auch die Beobachtung von Anhörungen auf der Webseite der Kommission „Ihre Stimme in Europa“ (vgl. http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm).

Weiters informiert die VSt über Entwicklungen in der Europäischen Kommission und im Rat im Hinblick auf die Vorlage der als „subsidiaritätsrelevant“ eingestuften Dossiers und über relevante Beratungen in interministeriellen Koordinationsbesprechungen dazu sowie in besonderen Fällen auf ausdrücklichen Hinweis der Länder in der Weisungsrunde für den AStV. Gegebenenfalls sind Ländervertreter und Ländervertreterinnen im Vorhinein auf diese Beratungen hinzuweisen.

3. Teilnahme am „Frühwarnmechanismus“

- Vorbereitung der „Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsstellungnahme“

Sobald Vorschläge für nicht-legislative oder legislative EU-Initiativen vorgelegt werden, ist es Aufgabe des für das jeweilige Vorhaben/Dossier bzw. Themen- und Sachgebiet zuständigen „subsidiaritätsverantwortlichen Landes“, diese Vorschläge einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen. Besonderes Augenmerk ist dabei den im Rahmen der jährlichen gemeinsamen Länderprüfung als „potentiell bzw. als problematisch“ eingestuften Initiativen zu geben.

Eine wesentliche Aufgabe kommt auch der VSt zu, die dafür sorgt, dass als „problematisch“ eingestufte Initiativen sowie auch alle anderen aus Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zu überprüfenden Initiativen umgehend den Ländern zugeleitet werden. Dies gilt auch für die (informelle) Beratung in Ratsgruppen. Wenn möglich, sollten die Länder bereits auf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken hingewiesen werden.

Sofern festgestellt wird, dass eine nicht-legislative oder legislative EU-Initiative, für die kein „subsidiaritätsverantwortliches Land“ bestimmt wurde, dennoch aus Subsidiaritätssicht „problematisch“ sein dürfte, obliegt es dem Land, das den Vorsitz in der Landeshauptleutekonferenz führt, ein federführendes Land zu Durchführung der Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprüfung zu finden.

- Erarbeitung der „Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsstellungnahme“

Für legislative EU-Initiativen, die „problematisch“ sind, ist eine Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsstellungnahme zu erarbeiten. Der, vom Ausschuss der Regionen (AdR) entwickelte, Raster zur Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips hat sich dafür bewährt. Was den Prüfungsumfang betrifft, sollten - sofern möglich - auch Handlungsalternativen zur ausreichenden Zielerreichung durch die Mitgliedstaaten bzw. die Länder und Gemeinden sowie, im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit, finanzielle Auswirkungen geprüft werden.

Grün- und Weißbücher bzw. Mitteilungen, die ebenfalls laut Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU des Vertrags über die Europäische Union (EUV) den nationalen Parlamenten (bzw. auch den Mitgliedstaaten) übermittelt werden, aber nicht dem Frühwarnmechanismus laut Subsidiaritätsprotokoll unterliegen, werden einer eingeschränkten Prüfung unterzogen. Dieser Prüfung kommt deshalb große Bedeutung zu, da analysiert werden soll, welchen zukünftigen nicht-legislativen und legislativen EU-Initiativen, die in den Grün- bzw. Weißbüchern vorbereitet werden, voraussichtlich besonderes Augenmerk zu widmen ist.

- „Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsstellungnahme“ als einheitliche bzw. gemeinsame Länderstellungnahme

Über mögliche Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken sind in Folge alle Länder zu informieren, indem ein Vorschlag für eine einheitliche bzw. gemeinsame Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG vorgelegt wird. Sofern eine EU-Initiative auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, ist eine einheitliche Länderstellungnahme anzustreben.

Dies hat insbesondere für legislative EU-Initiativen so zeitgerecht zu geschehen, dass – auch unter Bedachtnahme auf die in allen Ländern erforderliche Prüfung dieses Vorschlags – die Länderstellungnahme vor Ablauf der den nationalen Parlamenten gemäß Subsidiaritätsprotokoll des EUV für ihre Stellungnahme eingeräumten achtwöchigen Frist verabschiedet werden und für die Willensbildung der nationalen Parlamente in die Position des Bundesrates einfließen kann. Die Mitglieder des Bundesrats sind vom sie

entsendenden Land über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken, die zu einer legislativen EU-Initiative bestehen, zu informieren. Solange das Subsidiaritätsprotokoll nicht in Kraft ist, ist der Vorschlag für eine einheitliche bzw. gemeinsame Länderstellungnahme möglichst rasch allen Ländern vorzulegen.

Sofern keine Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsbedenken zu einem übernommenen Dossier vorliegen, sind die anderen Länder im Wege der VSt zeitnah davon zu informieren.

- Koordination der Landesregierungen bzw. Landtage mit dem Bundes- und Nationalrat

Nach Artikel 6 des Subsidiaritätsprotokolls des EUV können die nationalen Parlamente die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultieren. Diese Möglichkeit wurde durch eine interinstitutionelle Vereinbarung bereits in Kraft gesetzt. Eine Abstimmung der Landesregierungen mit den vor diesem Hintergrund gesetzten Initiativen der Landtage wäre zweckmäßig, auch um Doppelgleisigkeiten und die Anwendung widersprüchlicher Beurteilungsmassstäbe zu vermeiden.

Die Länder werden die als Priorität identifizierten Dossiers der Arbeitsprogramme den Landtagen und dem Bundesrat gegebenenfalls auf politischer Ebene kommunizieren. Der Bundesrat lädt die Länder mittlerweile immer zu seinen einschlägigen Ausschussberatungen ein und informiert sich bei Länderpolitikern bzw. Länderexperten des "federführenden Landes" über die bereits beschlossenen einheitlichen bzw. gemeinsamen Länderpositionen.

- Weiterverfolgung der „Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsstellungnahme“

Die, nach der Prüfung ausgearbeiteten, einheitlichen bzw. gemeinsamen Länderstellungnahmen sind der Bundesregierung (Bundeskanzleramt) zu übermitteln sowie dem Bundesrat und dem Nationalrat (Parlamentsdirektion) zur Kenntnis zu bringen. Sie sind außerdem Grundlage für die Tätigkeiten der österreichischen AdR-Mitglieder und für jene des Subsidiaritätsbeauftragten der österreichischen AdR-Delegation. Weiters sollte die Stellungnahme gegenüber EU-Institutionen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament etc.) bzw. im Rahmen von europäischen Netzwerken kommuniziert werden.

Die Benennung als „subsidiaritätsverantwortliches Land“ für ein bestimmtes Dossier präjudiziert nicht die Federführung für eine allfällige spätere inhaltliche Stellungnahme.

- Aufgaben der Gemeinsamen Ländervertreter und Ländervertreterinnen

Die für einzelne nicht-legislative bzw. legislative EU-Initiativen und sonstige Sachbereiche bestellten Gemeinsamen Ländervertreter und Ländervertreterinnen sind über die einheitliche bzw. gemeinsame Länderstellungnahme zu informieren. Sie haben diese – nach Möglichkeit – in den europäischen Gremien zu vertreten.

4. Phase der politischen Beratungen von Vorhaben im Rat, im Europäischen Parlament und Konsultationsverfahren des Ausschusses der Regionen

Während der Phase der politischen Beratungen im Rat und Europäischen Parlament kommt es häufig zu Änderungen von Kommissionsvorschlägen. Obwohl auch Rat und Parlament zur Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips verpflichtet sind, kann es im Zuge von politischen Verhandlungen zu einer Beeinträchtigung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips kommen. In dieser Phase haben allenfalls Adaptierungen der subsidiaritäts- bzw. verhältnismäßigkeitsbezogenen bzw. inhaltlichen Länderpositionen zu erfolgen. Die subsidiaritäts- bzw. verhältnismäßigkeitsbezogenen Aspekte hat das „subsidiaritätsverantwortliche Land“ federführend zu betreuen und über die Bundesregierung bzw. über Abgeordnete des Europäischen Parlaments in den Prozess einfließen zu lassen. Eine Abstimmung zwischen subsidiaritätsbezogenen und inhaltlichen Aspekten ist herzustellen.

Für die Länderpositionen zu Stellungnahmen im Ausschuss der Regionen gilt das Erwähnte sinngemäß. Bereits in den Arbeiten der Fachkommissionen sollte durch die Weitergabe der Positionen an den Berichtersteller bzw. die Berichterstatteerin frühzeitig schriftlich bzw. durch Wortmeldungen bzw. Änderungsanträge darauf hingearbeitet werden, die einheitliche bzw. gemeinsame „Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsstellungnahme“ in die AdR-Stellungnahme einzubringen. Die Interregionale Gruppe "Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen" im AdR soll für den Informationsaustausch bzw. die Vorbereitung von allfälligen Änderungsanträgen genutzt werden.

Ein Hinweis auf vorliegende Länderstellungnahmen zu einzelnen Dossiers in der Berichterstattung über die Fachkommissionssitzungen sowie in den Arbeitspapieren zur Vorbereitung der AdR-Plenartagungen erleichtert die Weiterverfolgung.

5. Klagserhebung

Sofern zu einem Vorschlag für eine legislative EU-Initiative eine einheitliche Länderstellungnahme mit Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsbedenken ergangen ist und der Rechtsakt in Folge verabschiedet wird, obliegt es dem für diesen Bereich federführenden Land zu

prüfen, ob den Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken Rechnung getragen wurde. Andernfalls ist zu prüfen, ob der Bund gemäß Artikel 10 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG zur Klagserhebung beim Europäischen Gerichtshof aufzufordern ist.

6. Europäische Netzwerke

Eine Vernetzung mit anderen Regionen, insbesondere im Rahmen von REGLEG und Information über die Arbeiten der Landtage im Rahmen der CALRE, zum Austausch von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken ist anzustreben. Auch ist eine Zusammenführung der Informationen aus dem AdR-Subsidiaritätsnetzwerk sicherzustellen.

Dies gilt für sämtliche Phasen von der Vorfeldbeobachtung bis zu den Verhandlungen in den zuständigen Europäischen Institutionen.

7. Abstimmung zwischen Bund und Ländern

Ein Informationsaustausch zwischen den Ländern und dem Bund bereits in einer frühen Phase der Konsultationen bzw. davor bei der Formulierung von Aufträgen im Rat an die Europäische Kommission ist anzustreben. Dies gilt vor allem für die Phase der Verhandlungen über die Vorlage der Europäischen Kommission.

Die von der parlamentarischen Ebene entwickelten Mechanismen sind zur gegebenen Zeit zu berücksichtigen.

* * *

Schlussfolgerungen:

Dieses Verfahren basiert auf den Erfahrungen von Probeläufen der Länder zu den Legislativ- und Arbeitsprogrammen der Kommission für 2006 und 2007 und wird auch für das Programm 2008 angewendet. Seitens der Länder ist vorgesehen, diese Vorgangsweise, gegebenenfalls ergänzt um weitere Erfahrungen ab dem Inkrafttreten des Reformvertrags (voraussichtlich im Jahr 2009), in den "Regelbetrieb" zu übernehmen. Alle zwei Jahre wird der Landeshauptleutekonferenz ein kurzer Erfahrungsbericht vorgelegt werden.

Die Zuordnung der zu prüfenden Dossiers soll im Rahmen einer Länderexpertenkonferenz auf der Grundlage der entsprechenden Vorarbeiten der Länder und der Verbindungsstelle jeweils zeitnah zur Vorlage des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission zu Jahresanfang erfolgen.

In den ersten Jahren des Probelaufs zeigte sich, dass die Ämter der Landesregierungen, also die Exekutive, sich zufriedenstellend auf die neue Aufgabe einstellten. Die regelmäßige Koordination der Europakoordinatoren u.a. im Rahmen der Vorbereitungssitzungen der österreichischen AdR-Delegation sorgte für einen raschen Informationsfluss und Meinungsbildungsprozess bereits vor den formellen Umfragen bzw. Konsultationen. Die Gemeinsamen Ländervertreter sind noch nicht im gewünschten Ausmaß eingebunden und ihre oft rein fachlich determinierte Sichtweise ist noch mehr um ein "Subsidiaritätsbewußtsein" zu ergänzen. Die Exekutiven bespielen auch aktiv die vorhandenen Netzwerke im AdR bzw. in REGLEG (Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen) sowie in der VRE (Versammlung der Regionen Europas).

Innerhalb der Landesverwaltungen hat der Probelauf teils Schwachstellen aufgezeigt, die noch nicht gänzlich ausgeräumt sind. Es geht im Wesentlichen um die Bereitstellung des entsprechenden Personals und um den Mittelweg zwischen der Formulierung der jeweiligen Analysen und Schlussfolgerungen durch zentrale Koordinationsstellen und damit verbunden eine geringe Einbeziehung der Fachleute in der Linie einerseits und das völlige Überlassen der Beurteilung an Spezialisten, die eine EU-Regelung aus einem anderen Blickwinkel sehen.

Die Landtage verfügen über einen hohen Informationsstand – oder besser Informationspegel – , da sie Dokumente über die Landesregierungen – auf Länderkompetenzen reduziert - entsprechend den einschlägigen Mitwirkungsverfahren der Landtage und über die Bundesratsdirektion erhalten. Das Bundesparlament übermittelt grundsätzlich alle Dokumente, die von Brüssel zur Verfügung gestellt werden.

Einige Landtage nehmen an den Subsidiaritätsprüfungsverfahren des AdR teil und beteiligen sich an den Arbeiten der CALRE (Konferenz der Gesetzgebenden Regionalparlamente der EU) zur Subsidiaritätskontrolle.

Insgesamt stellt sich in der Subsidiaritätsprüfung auch die Frage, wie es um den Gestaltungswillen der nationalen und der regionalen Ebene bestellt ist. Hier wird sich noch zeigen, wie die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Regionen selbst definieren, was es heißt, ein angestrebtes Ziel "ausreichend" zu erreichen.

„Préparation au monitoring de subsidiarité présenté dans le Traité de Lisbonne: un modèle de division du travail appliqué par les Länder autrichiens”

Informations fournies par Andreas KIEFER, Représentant Commun des Länder

La subsidiarité – un modèle de division du travail pour l’exercice du monitoring de subsidiarité.

Depuis que l’Autriche est membre de l’Union Européenne, la subsidiarité constitue un sujet important pour les Länder. La Fédération (le Bund) l’a également défendue depuis le début. Dans le Livre Blanc “L’Autriche dans l’UE” de 1995, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de s’investir pour parvenir à une interprétation commune de ce principe au sein des institutions européennes et des Etats Membres. Il signala par ailleurs la nécessité de le rendre opérationnel et juridiquement pertinent. Puis, dans la Déclaration n°3 du Traité d’Amsterdam de 1997, la Belgique, l’Allemagne et l’Autriche ont déclaré que le Protocole de Subsidiarité devait aussi être appliqué dans leurs Länder, régions et communes.

Après l’élaboration d’un nouveau Protocole de Subsidiarité à la Convention Européenne, les Länder ont chargé Andreas Kiefer, directeur du Bureau des Affaires Européennes de la Région de Salzbourg, et Martina Büchel-Germann, directrice du Département Européen de Vorarlberg, de développer une procédure nationale de monitoring de subsidiarité. Par la suite, une procédure avec des tests concrets a été élaborée au cours de conférences d’experts des Länder, puis affinée et développée grâce aux expériences réalisées. Des représentants des Länder allemands et du Comité des Régions, du Service Constitutionnel de la Chancellerie Fédérale ainsi que de la Conférence des Directeurs des Landtage (Landtagsdirektorenkonferenz) et de la direction du Bundesrat (Conseil Fédéral) ont également été invités à participer à des consultations. Ainsi, les Länder ont participé à la procédure de contrôle du Comité des Régions sur le monitoring de subsidiarité dès le début. La grille d’analyse utilisée par le Comité des Régions (CdR) fut alors adoptée parce qu’elle permettait à des régions d’autres Etats de comparer les analyses et évaluations effectuées.

Après la Conférence sur la Subsidiarité de l’UE “l’Europe commence à la maison” organisée à St Pölten en 2006 par le gouvernement fédéral dans le cadre de la présidence autrichienne du Conseil, le 2 mai 2006 la Conférence des Présidents des Länder (Landeshauptleutekonferenz) chargea les experts de poursuivre le travail commencé. On était convaincu que les Länder devaient exercer leur propre monitoring de subsidiarité avec une répartition du travail, notamment pour que l’impact des charges dues aux directives européennes soient réduit au minimum pour les entreprises et les citoyens. Un comité

directeur composé des Landeshauptleute du Tirol, de Vorarlberg et de Vienne dut examiner les propositions du groupe de travail. Celles-ci furent largement acceptées puis de nouveau perfectionnées début 2008.

En 2008, même après le Non irlandais au Traité de Lisbonne, la procédure suivante était en vigueur. Elle est basée sur le droit de cogestion et de participation aux affaires européennes dont disposent les Länder selon l'Art. 23d de la Bundes-Verfassungsgesetz (Loi Constitutionnelle Fédérale). Les parlements régionaux (Landtage) se sont joints aux parlements nationaux pour développer des procédures favorisant la réflexion sur le principe de subsidiarité et de proportionnalité. Grâce à ces procédures, lorsque le principe de subsidiarité et de proportionnalité n'est pas complètement respecté, des réserves peuvent être émises. La coordination entre le pouvoir législatif et exécutif du Land fait l'objet d'une réglementation au niveau du Land. On a cherché à développer l'échange entre les Länder et les parlements nationaux, entre autres sur les dossiers que le programme de législation et de travail de la Commission Européenne désigne comme "problématiques" du point de vue de la subsidiarité. Cet échange a effectivement lieu et on peut l'observer par exemple quand le Conseil Fédéral (Bundesrat) invite les Länder à envoyer des représentants politiques ou des experts aux séances du Comité des Affaires Européennes du Bundesrat lors de la négociation de ces dossiers.

La Conférence des Présidents des Länder (Landeshauptleutekonferenz) a approuvé la procédure suivante, qui permet, d'une part, de vérifier ensemble et suivant une division du travail si les initiatives européennes respectent les fondements de la subsidiarité et de la proportionnalité et, d'autre part, de poursuivre les réflexions sur la subsidiarité et la proportionnalité pour faire part d'éventuelles réserves de façon coordonnée (base: septembre 2008).

1. Examen du plan stratégique et du programme de législation et de travail de la Commission Européenne

La Commission Européenne présente un plan stratégique au début de son mandat, puis, au printemps de chaque année, un programme stratégique de législation et de travail confirmé à l'automne pour s'appliquer l'année suivante. À partir de là, il est possible de tirer les premières conclusions sur les initiatives européennes qui peuvent poser problème du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Les Länder réunis chaque année examinent ainsi le programme de législation et de travail de la Commission Européenne pour l'année suivante, ainsi que d'autres sources d'information disponibles, telles que le Rolling Agenda ou les documents que le Bureau de Liaison des Länder pour la représentation permanente de l'Autriche auprès de l'UE à Bruxelles (Verbindungsstelle der Bundesländer) met à leur disposition. Les projets d'initiatives y sont évalués du point de vue de

- a) l'impact pour les Länder
- b) l'éventuelle nécessité de procéder à un examen approfondi du respect de la subsidiarité et la proportionnalité.

Le Bureau de Liaison procède à un premier examen blanc sur ces deux questions. Les initiatives considérées comme problématiques du point de vue du 1.a) continuent à être traitées au niveau des Länder. Pour les initiatives ou dossiers correspondant au 1.b), un Land est désigné "responsable de la subsidiarité". Une division du travail équilibrée doit néanmoins être respectée.

2.Observations préalables (phase avant la réalisation de propositions européennes)

- Procédures de consultation

Avant de présenter une initiative législative européenne, la Commission Européenne doit procéder à des consultations à grande échelle. Il faut faire en sorte que les Länder participent à toutes les procédures de consultation dans les domaines désignés comme "potentiellement problématiques" lors de l'examen annuel des Länder. Et, si possible, ils doivent déjà faire part de leurs doutes et réserves relatifs au respect de la subsidiarité et proportionnalité. Cette compétence revient au Land "responsable de la subsidiarité".

En partant principalement des Livres Verts et Blancs et des communications de la Commission Européenne, il est nécessaire de vérifier si ou plutôt quelles initiatives européennes pourraient être "potentiellement problématiques" du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité. Les Länder doivent en être informés par l'intermédiaire du Bureau de Liaison des Länder (Verbindungsstelle). Dans les cas où aucune des initiatives examinées ne semble être "potentiellement problématique", ils doivent également en être tenus informés. Le land "responsable de la subsidiarité" en charge du dossier doit assurer le suivi des initiatives concernant les procédures de consultation, le "dialogue structuré", la formulation d'une position autrichienne, etc....

Il faut également examiner dès la procédure de consultation quelles mesures pourraient être prises pour que les Länder ou l'Etat Membre puissent jouer un rôle suffisant. Pour cela, il est souhaitable d'effectuer un échange d'informations avec le Bund.

-Autres procédés pour contribuer au contrôle de subsidiarité et de proportionnalité

Outre la participation à des procédures de consultation, on peut avoir recours à d'autres procédés pour émettre des réserves lorsque des problèmes liés à la subsidiarité ou la proportionnalité apparaissent dans une initiative législative européenne; ou alors, dans le cas d'initiatives européennes non législatives,

lorsque l'on suppose l'apparition de tels problèmes lors de leur conversion future en actes juridiques. Les possibilités suivantes peuvent être utilisées:

- participation au dialogue structuré avec le Président de la Commission ou avec les Commissaires concernés
- discussions lors de rencontres personnelles avec des commissaires ou des hauts fonctionnaires de la Commission
- discussions avec les employés fédéraux compétents (ministres ou ministères)
- collaboration à et aide lors de l'élaboration du positionnement d'associations et de réseaux (Assemblée des Régions d'Europe, Conseil des Communes et Régions d'Europe, Conférence des Régions Européennes avec Compétences Législatives, EUROCITIES...)

-Représentants Communs des Länder

Les Représentants Communs des Länder exercent leur activité dans des comités et groupes de travail de l'UE dans lesquels des initiatives européennes sont préparées. Leurs réseaux doivent être utilisés de façon optimale pour attirer l'attention sur les évolutions problématiques. Dans leurs rapports (cf. directives pour les Représentants Communs des Länder), tous les aspects de la subsidiarité et de la proportionnalité doivent être abordés.

-Le Bureau de Liaison des Länder au sein de la Représentation Permanente

Dans la mesure du possible, le Bureau de Liaison fournit des informations sur les procédures d'audition dans les domaines qui présentent une certaine importance pour les Länder. On peut notamment suivre des auditions sur le site de la Commission "Votre voix en Europe" (cf. http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/in-dex_fr.htm).

En outre, le Bureau de Liaison fournit des informations sur les évolutions à la Commission Européenne et au Conseil compte tenu de la présentation des dossiers qualifiés d'importants et sur les discussions importantes tenues lors des entretiens interministériels de coordination à ce sujet ainsi que, dans des cas particuliers expressément indiqués par les Länder, lors de la réunion consacrée à la formulation de la position autrichienne pour le COREPER. Le cas échéant, les représentants des Länder devront en être informés à l'avance.

3.Participation au „système d’alerte précoce“

Préparation de l'"avis de subsidiarité ou de proportionnalité"

Dès la présentation de propositions pour des initiatives européennes, législatives ou non, le Land "responsable de la subsidiarité" compétent pour le

projet/dossier ou domaine en question a pour devoir de soumettre ces propositions à un monitoring de subsidiarité et de proportionnalité approfondi. Une attention toute particulière doit être prêtée aux initiatives qualifiées de “potentiellement” voire effectivement “problématiques” dans le cadre de l’examen commun annuel des Länder.

D’autre part, les initiatives qualifiées de “problématiques” et toutes les autres initiatives à vérifier du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité doivent être immédiatement transmises aux Länder. Il revient également au Bureau de Liaison des Länder de s’en occuper. Ceci s’applique par ailleurs aux consultations informelles qui ont lieu au sein des groupes de travail du Conseil. Dans la mesure du possible, les Länder doivent déjà être informés des réserves émises concernant la subsidiarité et la proportionnalité.

Lorsqu’aucun Land “responsable de la subsidiarité” n’a été attribué à une initiative européenne législative ou non qui pourrait pourtant s’avérer problématique du point de vue de la subsidiarité, alors il revient au Land exerçant la présidence semi-annuelle de la Conférence des Présidents des Länder (Landeshauptleutekonferenz) de trouver un Land compétent pour effectuer le monitoring de subsidiarité et de proportionnalité.

Elaboration de l’avis de subsidiarité ou de proportionnalité

Un avis de subsidiarité ou de proportionnalité doit être élaboré pour les initiatives législatives européennes qualifiées de problématiques. Dans ce domaine, le cadre développé par le CdR pour vérifier que la subsidiarité et la proportionnalité sont respectées a déjà fait ses preuves. Quant à l’étendue du contrôle, il faudrait dans la mesure du possible examiner les alternatives d’intervention qui pourraient permettre aux Länder et aux communes d’atteindre un niveau suffisant de subsidiarité et de proportionnalité. Il faudrait en outre examiner les répercussions financières compte tenu de la proportionnalité.

Certains dossiers sont soumis à un examen restreint, à savoir les Livres Verts et Blancs ou les communications qui sont transmises aux parlements nationaux (ou aux Etats Membres) suivant le même protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l’UE (Traité sur l’Union Européenne i.e. Traité de Maastricht) mais auxquels le système d’alerte précoce ne s’applique pas selon le protocole de subsidiarité. Cet examen est de la plus haute importance étant donné que l’on doit analyser sur quelles futures initiatives européennes législatives et non-législatives préparées dans les Livres Verts et Blancs l’attention doit se porter particulièrement.

“Avis sur la subsidiarité ou la proportionnalité” comme position unique ou commune des Länder

Pour toute réserve émise sur la subsidiarité ou la proportionnalité, la proposition d'un avis unique ou commun des Länder doit être présentée suivant l'Article 23d §2 de la Bundes-Verfassungsgesetz pour en informer les Länder. Lorsqu'une initiative européenne se rapporte à un domaine qui fait aussi l'objet d'une législation au niveau du Land, il faut chercher à obtenir une position unique des Länder. Pour les initiatives législatives en particulier, ceci doit se produire suffisamment tôt pour que, compte tenu de l'examen nécessaire dans tous les Länder, la position des Länder soit adoptée avant l'expiration du délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux (d'après le protocole de subsidiarité du Traité de Lisbonne) et parvienne au niveau du Bundesrat pour que les parlements nationaux puissent formuler un avis. Les membres du Bundesrat doivent être informés par le Land qui les envoie des réserves émises sur une initiative législative européenne eu égard à la subsidiarité et la proportionnalité. Tant que le protocole de subsidiarité n'est pas en vigueur, la proposition d'un avis unique ou commun doit être présentée aux Länder le plus rapidement possible.

Lorsqu'aucune réserve n'a été émise du point de vue de la subsidiarité ou de la proportionnalité sur un dossier traité, les autres Länder doivent en être informés dès que possible par le Bureau de Liaison des Länder à Vienne.

Coordination des gouvernements des Länder et/ou des parlements des Länder avec le parlement national

Suivant l'Article 6 du protocole de subsidiarité défini dans le Traité sur l'Union Européenne, les parlements nationaux peuvent consulter les parlements régionaux à pouvoir législatif. Cette possibilité est déjà entrée en vigueur de par un accord interinstitutionnel. Une concertation des gouvernements des Länder pour les initiatives des Landtage serait appropriée, notamment pour éviter les ambiguïtés et l'application d'échelles de valeur contradictoires au niveau du même Land.

Les Länder transmettront les dossiers des programmes de travail de la Commission qualifiés de prioritaires ou relevant pour la subsidiarité aux Landtage et au Bundesrat. Entre-temps, le Bundesrat invite les Länder à prendre part aux consultations du comité correspondant et se renseigne auprès du „Land compétent“ sur les positions uniques ou communes définies par les Länder.

Suivi de l'“avis sur la subsidiarité et la proportionnalité”

Les positions uniques ou communes des Länder élaborées après le contrôle doivent être transmises au gouvernement fédéral (Bundeskanzleramt) et

données pour information au parlement national (Parlamentsdirektion). Par ailleurs, elles constituent un support de travail pour les membres autrichiens du CdR. De plus, la position adoptée vis-à-vis des institutions européennes (Commission Européenne, Parlement Européen...) ou dans le cadre de réseaux européens devrait être communiquée.

Le fait qu'un Land soit désigné " responsable de la subsidiarité" pour un dossier donné ne le prive pas de sa compétence à prendre éventuellement position sur une question de fond.

Tâches attribuées aux Représentants Communs des Länder

Les Représentants Communs des Länder désignés pour des initiatives européennes spécifiques (législatives ou non) et pour d'autres domaines doivent être tenus informés de l'avis unique ou commun des Länder. Ils doivent, si possible, représenter ceux-ci dans les comités européens.

4.Phase des consultations politiques pour les projets au Conseil, au Parlement Européen et procédure de consultation du Comité des Régions

Durant la phase des consultations politiques au Conseil et au Parlement Européen, des modifications sont souvent apportées aux propositions de la Commission. Au cours de négociations politiques, il peut arriver que le Conseil ou le Parlement Européen porte atteinte au principe de subsidiarité et de proportionnalité, même si ces deux organes sont tenus de le respecter. À la rigueur, les positions des Länder relatives à la subsidiarité, la proportionnalité ou le contenu peuvent être adaptées durant cette phase. Le Land "responsable de la subsidiarité" doit alors prendre en charge les aspects relatifs à la subsidiarité et à la proportionnalité et les intégrer dans le processus par l'intermédiaire du gouvernement fédéral ou des députés du Parlement Européen. Une coordination des aspects relatifs à la subsidiarité et de ceux relatifs au contenu est nécessaire.

Ce qui vient d'être mentionné s'applique de façon analogue à la situation des Länder vis-à-vis des prises de position au CdR. Il faut chercher à intégrer la position unique ou commune sur la subsidiarité et la proportionnalité à la position du CdR dès que les commissions spécialisées commencent leur travail. Ceci doit s'opérer soit par la transmission rapide et écrite des positions au rapporteur, soit par des interventions orales ou des propositions d'amendement. Le groupe interrégional "Régions à pouvoir législatif" du CdR doit se charger de l'échange d'informations et de la préparation d'éventuelles propositions d'amendement.

Le fait d'indiquer les positions des Länder sur des dossiers spécifiques dans le rapport sur les séances de la commission spécialisée ainsi que dans les notes

de réflexion pour préparer les sessions plénières du CdR facilite le suivi de la procédure.

Introduction d'instance

Lorsque les Länder ont exprimés un avis unique avec des réserves concernant la subsidiarité ou la proportionnalité sur une initiative législative européenne et que l'acte juridique est ensuite adopté, il incombe au Land compétent dans ce domaine de vérifier si les réserves émises à propos de la subsidiarité et de la proportionnalité ont été prises en compte. Dans le cas contraire, il faut examiner (d'après l'Art. 10 de l'accord entre la Fédération et les Länder suivant l'Art. 15 de la B-VG) la possibilité de demander à la Fédération d'introduire une instance auprès de la Cour Européenne de Justice.

Réseaux européens

Il faut chercher à mettre en place, d'une part, des liens avec d'autres régions, en particulier dans le cadre de la REGLEG (Conférence des Régions Européennes à pouvoir législatif); et, d'autre part, la transmission d'informations sur les travaux des Landtage dans le cadre de la CALRE (Conférence des Assemblées Législatives Régionales d'Europe). Il faut également faire en sorte que les informations provenant du réseau de subsidiarité du CdR soient bien rassemblées.

Ceci vaut pour toutes les phases comprises entre les observations préalables et les négociations au sein des institutions européennes compétentes.

Concertation entre la Fédération et les Länder

Il faut chercher à mettre en place un échange d'informations entre les Länder et la Fédération dès les premières phases de consultation voire même avant, lorsque le Conseil formule des demandes à la Commission Européenne. Ceci vaut notamment pour la phase de négociation entre le Parlement et le Conseil sur les propositions de la Commission.

Les mécanismes développés au niveau parlementaire doivent être pris en considération en temps voulu.

Conclusion

Cette procédure est basée sur les expériences des Länder relatives aux programmes de législation et de travail de la Commission pour 2006 et 2007 et s'applique au programme de 2008. Du côté des Länder, il est prévu qu'ils intègrent cette façon de procéder à leur travail quotidien, éventuellement complétée par les expériences supplémentaires à partir de l'entrée en vigueur

du Traité de Lisbonne (probablement en 2009). Un court rapport d'expérience sera présenté à la Conférence des Présidents des Länder tous les 2 ans.

Les dossiers à examiner doivent être classés dans le cadre d'une conférence d'experts des Länder sur la base des travaux préparatoires correspondants effectués par les Länder et le Bureau de Liaison des Länder. Ceci doit toujours s'effectuer en début d'année, autour de la période pendant laquelle la Commission présente son programme de législation et de travail.

Dès les premières années de la procédure de contrôle, il est apparu que les employés des gouvernements des Länder, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, ont su s'adapter à la nouvelle tâche de façon satisfaisante. La coordination régulière opérée par les coordinateurs européens, entre autre dans le cadre des séances préparatoires de la délégation autrichienne du CdR, a permis d'assurer un flux rapide d'informations et un processus de formation d'opinion avant même que les sondages et consultations formels eût été effectués. L'implication des Représentants Communs des Länder n'atteint pas encore l'ampleur souhaitée et une "conscience de subsidiarité" doit encore compléter leur vision, qui n'est souvent déterminée que d'un point de vue technique. Les pouvoirs exécutifs agissent également sur les réseaux existants au CdR ou à la REGLEG.

Au sein de l'administration des Länder, le test a montré quelques autres points faibles qui ne sont pas encore tout à fait éliminés. Ils concernent essentiellement la préparation du personnel et le juste milieu à trouver entre, d'une part, la coordination des analyses et conclusions par des centres de coordination et de ce fait la faible intégration des spécialistes du domaine et, d'autre part, le fait de laisser le jugement entièrement entre les mains de spécialistes qui ont un regard tout à fait différent sur la réglementation européenne.

Etant donné que les Landtage reçoivent des documents par l'intermédiaire des gouvernements des Länder correspondant aux procédures de participation des Landtage et par l'intermédiaire de la direction du Bundesrat, ils disposent d'un haut niveau d'information. Le Parlement Fédéral leur transmet pratiquement tous les documents que Bruxelles met à sa disposition.

Certains Landtage participent aux procédures de contrôle de subsidiarité du CdR et prennent part aux activités de la CALRE sur le monitoring de subsidiarité.

Finalement, concernant l'examen du respect de la subsidiarité, on peut se demander si le niveau national et le niveau régional sont prêts à s'impliquer dans le processus de décision européen. Le futur montrera comment la Commission Européenne, les Etats Membres et les régions appliquent le principe de subsidiarité selon lequel "dans les domaines qui ne relèvent pas de

sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats Membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union" (Art.5 §3 du Traité sur L'Union Européenne).

Intervención de Izaskun BILBAO BARANDICA, Presidenta del Parlamento Vasco y de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea.

El control de la subsidiariedad y las instituciones representativas: estado de la cooperación entre los parlamentos y perspectivas de cooperación con el Comité de las Regiones

Buenas tardes. Quisiera iniciar mi intervención agradeciendo a la presidencia del Comité de las Regiones y del Senado francés su excelente acogida. En nombre de los parlamentos regionales con competencias legislativas de la CALRE, quisiera mostrarles mi reconocimiento por la calidad y utilidad del programa en torno a la implementación del principio de subsidiariedad. No en vano la importancia de este tema ha quedado patente a lo largo de las intervenciones que se han desarrollado esta mañana. Además aquí nos hemos reunido personas e instituciones convencidas y concernidas por el mecanismo de control que recoge el nuevo texto del protocolo de subsidiariedad.

El nuevo protocolo se apoya en el refuerzo del parlamentarismo europeo y el desarrollo de la cultura de la subsidiariedad a todos los niveles. Ambos son requisitos básicos para consolidar una unión que está lejos de la ciudadanía. Acercarla es pues la contribución que se espera de las instituciones que deben poner en marcha este protocolo una vez se superen los requisitos precisos para su ratificación.

El pasado mes de mayo en la conferencia sobre subsidiariedad que coorganizamos entre REGLEG y CALRE con la colaboración del Comité de las Regiones analizamos algunas de las implicaciones prácticas del nuevo protocolo para el ámbito regional. Su principal conclusión fue apoyar la cooperación interinstitucional y más concretamente, la necesidad de profundizar en la colaboración interparlamentaria para el desarrollo eficaz del control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Son tres los ámbitos parlamentarios concernidos por el nuevo procedimiento de control anejo al Tratado de Lisboa; el europeo, representado por el Parlamento Europeo, el de los estados miembros de la Unión organizados en torno a sus respectivas cámaras legislativas, y el regional, a través de los parlamentos y asambleas regionales con competencias legislativas que por primera vez se reconocen explícitamente como agentes implicados en el control de la subsidiariedad.

Son pues estos tres los ámbitos llamados a cooperar. Y la primera exigencia es un fluido intercambio de información que permita hacer un seguimiento precoz de la normativa europea y realizar eficientemente los controles de subsidiariedad en los exiguos plazos establecidos en el protocolo. A medida que se profundice en el desarrollo competencial de las instancias europeas su

actividad legislativa se verá igualmente incrementada, por lo que las instancias europeas y el Parlamento Europeo en particular, constituyen una fuente básica de información tanto para los parlamentos de los estados miembros como para los parlamentos regionales.

En lo que respecta a la coordinación con el Parlamento europeo el sistema IPEX ha acreditado su capacidad para sistematizar el intercambio de información en tiempo real, el seguimiento procedimental mutuo en todas las materias y el acceso a la documentación vinculada a cada iniciativa en marcha en los respectivos parlamentos. La participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en este sistema de intercambio de información constituiría para nosotros una garantía en cuanto al acceso precoz a las iniciativas comunitarias al tiempo que simplificaría enormemente el escrutinio de las mismas.-Desde la presidencia de la CALRE y también desde su grupo de trabajo sobre subsidiariedad estamos trabajando y entendemos que hay que consolidar las relaciones con el Parlamento Europeo. Como CALRE tenemos un gran interés en establecer mecanismos permanentes de colaboración.

En cuanto a la coordinación entre parlamentos nacionales y regionales debo decir que una aplicación real del principio de subsidiariedad aconseja que no se eluda la consulta al nivel regional. En primer lugar porque es el modo más seguro de respetar el ámbito competencial propio de cada nivel político, base fundamental de la Unión y del propio principio de subsidiariedad tal y como reconocido en varios puntos del Tratado de Lisboa. En segundo lugar, porque es obvia la dificultad de los parlamentos nacionales para establecer el impacto de las iniciativas europeas en un marco legislativo como es el regional, que les es completamente ajeno. Por este doble motivo, la cooperación entre los parlamentos nacionales y regionales es otro elemento ineludible para una eficaz monitorización del principio de subsidiariedad.

Sería prácticamente imposible definir un tipo de mecanismo de cooperación que sea válido para todos los países que integran la Unión Europea porque la configuración institucional y constitucional varía notablemente entre los diferentes estados miembros. Pero esto no debe ser un impedimento para que en el seno de cada estado miembro se implementen los procedimientos de consulta necesarios y adecuados a su naturaleza política para garantizar el cumplimiento de los dos principios inspiradores de la cultura de la subsidiariedad: el reconocimiento de los diferentes ámbitos competenciales que conviven en el seno de la Unión Europea y el respeto debido entre todos ellos.

Por ello independientemente de la configuración política de los estados la colaboración interparlamentaria entre las instituciones nacionales y regionales debe cumplir dos requisitos básicos. En primer lugar la consulta es obligada en aquellas materias competencia de las regiones legislativas. Además en tales casos las opiniones regionales deben tenerse en cuenta a la hora de conformar el parecer de los parlamentos nacionales ante las instancias europeas. Sólo así podemos

considerar que la cultura de la subsidiariedad es una realidad en el ámbito europeo.

Mientras los parlamentos y asambleas legislativas regionales europeas nos hemos preparado para ejercer nuestra responsabilidad en torno al control del principio de subsidiariedad. La colaboración que estamos desarrollando con el Comité de las Regiones a través de nuestra participación, durante los últimos tres años, en la red de monitoraje de la subsidiariedad ha sido básica para ello. Esta experiencia nos está permitiendo analizar y definir mecanismos de recepción, calificación, tramitación y resolución de las iniciativas comunitarias lo suficientemente ágiles en cada una de nuestras instituciones como para dar una respuesta eficaz en los cortos periodos de tiempo de que dispondremos cuando entre en vigor el nuevo protocolo.

Además de los tests de subsidiariedad, el CdR ha desarrollado una intensa labor de colaboración con las asociaciones de regiones europeas extendiendo su función consultiva a éstas y favoreciendo así que todos los ámbitos regionales y locales europeos puedan hacer un mejor seguimiento y desarrollar un conocimiento profundo de la actividad legislativa de la Unión. Es necesario por tanto, ahondar en estos mecanismos de colaboración existentes y fomentar el desarrollo de nuevos procedimientos de información y consulta que para sistematizar la participación de las regiones con competencias legislativas en todas las fases previas a la adopción de las iniciativas comunitarias.

Nos queda por tanto mucho camino por recorrer. El desarrollo multinivel de la cultura de la subsidiariedad es una responsabilidad conjunta de las instituciones públicas de ámbito local, regional, estatal y europeo. Sólo a través de la cooperación y la colaboración mutua podemos afrontar el reto del acercamiento de las instituciones y la ciudadanía europeas con garantías de éxito. La presencia hoy aquí de representantes de todos estos ámbitos concernidos debe ser interpretada como la voluntad política para favorecer el diálogo que va a servirnos para afrontar de manera rigurosa, seria y sincera las dificultades con las que nos podamos encontrar.

Gracias por su atención.

Rede der Vizepräsidentin des österreichischen Bundesrates, Mag. Susanne NEUWIRTH

Sehr geehrte Damen und Herren!

Österreich hat im Reformprozess von Anfang an die Position vertreten, dass eine Überarbeitung der bestehenden EU-Verträge ganz besonders dem Ziel dienen muss, Europa und die europäische Politik demokratischer und bürgernäher zu gestalten.

Der Reformvertrag von Lissabon, der die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente – und hier ganz besonders im Bereich der Subsidiaritätskontrolle – erheblich ausweitet, stellt vor diesem Hintergrund einen großen und wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Mit dementsprechend breiter parlamentarischer Mehrheit hat Österreich daher den Vertrag von Lissabon im April 2008 sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat ratifiziert.

Wir befinden uns derzeit in einer spannenden Phase, was die Zukunft des Lissabonner Vertrages im Allgemeinen und die wichtigen Neuregelungen über die verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente im Besonderen betrifft. Ich möchte an dieser Stelle meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, dass der Ratifikationsprozess möglichst rasch positiv abgeschlossen werden kann. Wir haben bereits wichtige Zeit verloren und die Europäische Union benötigt – gerade in der derzeitigen Periode großer globaler Herausforderungen – dringender denn je Klarheit über ihre eigenen Ziele und Strukturen, um handlungsfähig zu bleiben ohne dabei Kompromisse bei den berechtigten Forderungen der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Transparenz und Bürgernähe einzugehen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Das österreichische Parlament misst den neuen Mechanismen zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle einen sehr hohen Stellenwert bei. Der österreichische Bundesrat, als dessen Vertreterin ich heute zu Ihnen spreche, hat sich in der jüngsten Vergangenheit in besonderem Maße um die Subsidiaritätskontrolle bemüht. Wir verfügen mittlerweile über gute interne Voraussetzungen für die Wahrnehmung der verstärkten Mitwirkungsrechte, die ich ihnen kurz skizzieren darf:

Die von der EU-Kommission direkt an die nationalen Parlamente übermittelten Legislativvorhaben werden im österreichischen Parlament in einer zentralen EU-Datenbank gespeichert. Alle Abgeordneten und Bundesräte erhalten per E-Mail eine wöchentliche Übersicht über die neu eingelangten Dokumente, wobei aus dieser E-Mail die einzelnen Vorlagen direkt aufgerufen werden können. Diese E-Mails werden auch an die Landtage versandt, so dass

die regionalen Vertretungskörper Zugriff auf denselben Informationspool haben.

Diese von der EU-Kommission übermittelten Legislativvorhaben sind darüber hinaus im Internet auf der Homepage des Parlaments für alle Bürgerinnen und Bürger öffentlich zugänglich.

Auf Ebene der Parlamentsverwaltung werden routinemäßig alle eingelangten Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen einer juristischen Vorprüfung unterzogen. Die Ergebnisse dieser Vorprüfung beinhalten eine Empfehlung zur eingehenderen Behandlung im Ausschuss, falls sich Bedenken im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip ergeben und werden monatlich den Ausschussobleuten der EU-Ausschüsse beider Parlamentskammern sowie den Fraktionen übermittelt.

Für den Bereich des Bundesrates entscheidet in weiterer Folge der EU-Ausschuss, welche der von der Kommission übermittelten Vorhaben einer näheren Überprüfung im Hinblick auf das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip unterzogen werden sollten, und setzt sie gegebenenfalls auf die Tagesordnung der nächsten Ausschusssitzung.

Als Grundlage für die Verhandlungen im Ausschuss dienen - neben der soeben angesprochenen Vorprüfungsliste der Parlamentsdirektion – auch Informationen der Bundesministerien sowie die regelmäßig von den Bundesländern übermittelten „Gemeinsamen Länderstellungnahmen“ zu Legislativvorhaben, die aus Ländersicht unter Subsidiaritätsgesichtspunkten als problematisch angesehen werden.

Hier begrüße ich es ganz besonders, dass der EU-Ausschuss des Bundesrates in der Praxis große Bereitschaft zeigt, diese Länderstellungnahmen auf die Tagesordnung zu setzen, zu verhandeln und auch im Wege von Ausschussfeststellungen der EU-Kommission zur Kenntnis zu bringen. Diese Bündelfunktion, in welcher der Bundesrat quasi als „Stimme der Bundesländer“ fungiert, stellt eine ganz neue Qualität der innerstaatlichen Zusammenarbeit dar und ermöglicht ein koordiniertes Auftreten nach außen hin.

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Aus meiner Sicht liegt genau in diesem Bereich die vielleicht größte und bedeutendste Herausforderung für die Weiterentwicklung der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle: Nämlich in der Frage, wie durch verstärkte Kooperation und Koordination ein echter Mehrwert erzielt werden kann.

Auf der einen Seite ist hier der innerstaatliche Bereich angesprochen:

Die bereits erwähnte Zusammenarbeit mit den Bundesländern funktioniert schon jetzt gut. Gemeinsame Stellungnahmen der Bundesländer werden laufend im Bundesrat behandelt und der EU-Kommission übermittelt, darüber hinaus nehmen an Ausschusssitzungen im Bundesrat regelmäßig hochrangige politische Vertreter und Experten der Bundesländer, Städte und Gemeinden teil, so dass sich insgesamt bereits nach relativ kurzer Zeit eine Diskussionskultur entwickeln konnte, die auf hohem Niveau vielfältige Sichtweisen zusammenführt.

Neben der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist aber auch die Frage der Koordination zwischen den beiden Kammern des österreichischen Parlaments von hoher Relevanz. Hier ist es sicher hilfreich, dass Nationalrat und Bundesrat auf einen gemeinsamen Verwaltungsapparat zurückgreifen können, der im Bereich der Subsidiaritätskontrolle fachlichen Input für beide Kammern liefert. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass wichtige Fragen grundsätzlicher Natur derzeit noch Gegenstand von Debatten sind. Ich denke hier etwa an die Frage der politischen Koordination zwischen den Kammern bei der Auswahl der zu prüfenden Dossiers, oder die Frage, auf welche Weise mit sich widersprechenden Stellungnahmen von National- und Bundesrat umgegangen werden soll, gerade auch im Hinblick auf die Ausübung der insgesamt zwei zustehenden Stimmen, wie sie im Vertrag von Lissabon vorgesehen sind. Hier besteht sicher noch Handlungsbedarf, auch was die Form der rechtlichen Verankerung der zu findenden Lösungen in der Bundesverfassung und den Geschäftsordnungen betrifft.

Auf der anderen Seite geht es aber natürlich auch um den sehr wichtigen Bereich der gesamteuropäischen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten, die gefordert sein werden, sich zu koordinieren und möglichst schnell Positionen auszutauschen, weil die Stellungsfrist von 8 Wochen nur scheinbar lang ist.

Einiges wurde bereits erreicht. IPEX als Basis für einen schnellen Informationsaustausch wurde geschaffen, und wir sind aufgefordert, dieses Instrument voll zu nutzen. Einige inhaltliche und technische Verbesserungen haben dazu geführt, dass jetzt mehr Informationen zu einem früheren Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Weitere Verbesserungen, die seit Mai im Rahmen der COSAC-Arbeitsgruppe beraten werden, sollten bewirken, dass IPEX endgültig den Kinderschuhen entwächst.

Schließlich möchte ich aber auch den Wert von Konferenzen wie der heutigen hervorheben. Wenn wir über interparlamentarische Zusammenarbeit sprechen, so kann diese Zusammenarbeit letztendlich nur Früchte tragen, wenn der Dialog zwischen den handelnden Akteuren gut funktioniert. In diesem Sinne bedanke ich mich bei den Organisatoren dieser Konferenz für ihre wertvolle Initiative.

SUBSIDIARITY AND ACCESS OF REGIONS WITH LEGISLATIVE POWERS AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS TO THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

Prof. dr. Koen LENAERTS (K.U.Leuven), President of Chamber at the European Court of Justice*

A. No privileged applicants under Article 230 para. 2 TEC

Starting point of the analysis is that regions and other devolved bodies are not entitled to bring proceedings pursuant to Art. 230 para. 2 TEC: “*It should be noted that it is apparent from the general scheme of the Treaties that the term Member State, for the purposes of the institutional provisions and, in particular, those relating to proceedings before the courts, refers only to government authorities of the Member States of the European Communities and cannot include the governments of regions or autonomous communities, irrespective of the powers they may have¹*”. This position is inspired by a concern not to undermine the institutional balance provided for by the Treaties. It is apt to avoid situations in which different authorities from the same Member State directly oppose each other, at least in direct actions before the Court. However, such a situation can still arise in other proceedings, like proceedings on a preliminary question².

The Committee of the Regions has repeatedly suggested that this position should be changed, and that regions with legislative powers (besides the Committee itself) should be granted the right to bring suit against Community measures which affect their “legislative powers”³. Accordingly, the Committee

* *All opinions expressed herein are personal to the author.*

¹ *ECJ (order of March 21, 1997), Case C-95/97 Région Wallonne v Commission [1997] E.C.R. I-1787, para. 30; ECJ (order of October 1, 1997), Case C-180/97 Regione Toscana v Commission [1997] E.C.R. I-5245, para. 6; CFI, Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission [1998] E.C.R. II-717, para. 28.*

² *See recently for example: ECJ, Case C-212/06 Government of the French Community and Walloon Government v Flemish Government, nyr .*

³ *E.g. Opinion of the Committee of the Regions on the Treaty establishing a Constitution for Europe, 57th plenary session of 17 and 18 November 2004, [2005] O.J. C 71/1, para. 1.28; Opinion of the Committee of the Regions on the ‘Draft Report of the European Parliament on the division of powers between the European Union and the Member States’, [2002] O.J. C 192/31, para. 3.11; Opinion of the Committee of the Regions on ‘the 2000 Intergovernmental Conference’, [2000] O.J. C 156/6, para. 5.13; Opinion of the committee of the Regions on the revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community [1996] O.J. C 100/1.*

has proposed to amend the wording of Art. 230 para. 3 TEC to read as follows: “*The Court shall have jurisdiction under the same conditions in actions brought by the European Parliament, the European Central Bank and the Committee of the Regions for the purpose of protecting their prerogatives. It shall also have jurisdiction [...] in actions brought by the regions whose legislative powers may be affected by a regulation, directive or decision*”¹. Similar changes have also been advocated in a number of declarations on behalf of ‘regions with legislative powers’².

So far these changes have never been incorporated in the Treaties, and the Treaty of Lisbon will not bring about changes in this regard either. Regions with legislative powers are left with three possible ways of direct access to the European Courts. They can bring an action as non-privileged applicants under Art. 230 para. 4 TEC (B), they can act before the Court as a representative of their Member State (C) or they can defend their interests through the Committee of the Regions (D).

B. Possibility of action under Art. 230 para. 4 TEC

It is now firmly established in the case law of the European Courts that regions can, if certain conditions are fulfilled, bring an action for annulment as legal persons within the meaning of Art. 230 para. 4 TEC. Obviously such action will only be possible for regions possessing legal personality. This is an issue to be determined by the national law of the Member State in question³.

Art. 230 para. 4 TEC mentions the acts that can be challenged in an action for annulment: decisions addressed to the applicant and decisions, although in the form of a regulation or addressed to another person, which are of direct and individual concern to the applicant. It follows that three types of acts can be challenged: decisions addressed to the applicant, decisions addressed to another person and decisions in the form of a regulation. Acts of the last two types can only be challenged where they are of direct and individual concern to the applicant. Most cases initiated by regions will involve precisely these types of acts. It is appropriate therefore to consider the direct and individual

¹ *Opinion of the committee of the Regions on the revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community [1996] O.J. C 100/1, para. B.2.*

² See <http://www.regleg.org/default.asp> for an overview of some of these declarations.

³ *E.g. CFI, Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission [1998] E.C.R. II-717, para. 28; CFI (order of 16 June 1998), Case T-238/97 Comunidad Autónoma de Cantabria [1998] E.C.R. II-2271, para. 43; CFI, joined Cases T-32/98 and T-41/98 Nederlandse Antillen v Commission [2000] E.C.R. II-201, para. 45.*

concern requirement at length. A requirement which is sometimes treated separately is the requirement of having an interest to bring the action, which will be briefly discussed afterwards.

1. Direct Concern

The requirement that an act not addressed to the applicant must be of direct concern to it, expresses the rule that an applicant may bring an action for annulment only against acts which, as such, have legal effects on it¹. The legal consequences for the applicant must flow directly from the act, which implies that it should not leave any margin of discretion with regard to its implementation². The act's implementation must be automatic and result from Community rules without the application of other intermediate rules³. As a consequence, regions will be directly concerned by decisions addressed to the Member State only as long as the central authorities do not exercise any discretion when communicating it to the region in question⁴.

1. Most cases brought by regions concern state aids⁵. These cases always involve a Commission decision qualifying certain regional measures as state aid incompatible with the Common Market and ordering it to be recovered. The region in question then invariably brings an action for annulment against this decision. Direct concern is normally present, for reasons clearly set out in the CFI's judgment in *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia*⁶. First of all it is clear that a Commission decision of the type contested will have legal consequences for the applicant-region: it will prevent the applicant-region

¹ *ECJ, Case 294/83 Les Verts v European Parliament [1986] E.C.R. 1339, para. 31.*

² *E.g. CFI, Joined Cases T-172/98 and T-175/98 to T-177/98 Salamander [2000] E.C.R. II-2487, para. 52.*

³ *ECJ, Case C-15/06 P Regione Siciliana [2007] E.C.R. I-02591, para. 31.*

⁴ *CFI, Case T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia [1999] E.C.R. II-1871, para. 32; CFI, Joined Cases T-366/03 and T-235/04 Land Oberösterreich and Austria v. Commission [2005] E.C.R. II-4005, para. 29.*

⁵ *E.g. CFI, Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission [1998] E.C.R. II-717; CFI, Case T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia [1999] E.C.R. II-1871; CFI, Joined Cases T-132/96 and T-143/96 Freistaat Sachsen and others v Commission [1999] E.C.R. II-3663; CFI, Case T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia [2001] E.C.R. II-1169; CFI, Joined Cases T-269/99, T-271/99 and T-272/99 Diputación Foral de Guipúzcoa and others [2002] E.C.R. II-4217; CFI, Case T-200/04 Regione autonoma della Sardegna [2005] E.C.R. II-34; CFI, Case T-369/00 Département du Loiret [2007] E.C.R. II-851*

⁶ *CFI, Case T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia [1999] E.C.R. II-1871.*

from continuing to apply its aid measures and will nullify the effects of those measures. Besides, it will normally require the applicant to initiate the administrative procedure for recovery of the aid from the beneficiaries. Secondly, even though the contested decision will be addressed to the central Member State authorities, the latter have no margin of discretion when communicating it to the applicant-region.

It is illuminating to contrast the factual circumstances of these cases with the situation present in *Regione Siciliana*. That case concerned a grant of financial assistance from the ERDF for construction works on a dam in Sicily. The Commission had first granted this assistance to the Italian Republic, but later withdrew it, after a finding of irregularities in the performance of the construction works. The Regione Siciliana, the region supervising the project, brought an action for annulment against this decision. The main issue to be decided was whether it was directly concerned by the contested decision.

The CFI¹ was of the opinion that it was. It pointed out that the contested decision had the initial direct and immediate effect of changing the legal situation of the applicant-region from that of being a creditor in respect of the financial assistance to that of a debtor, at least potentially, in that it would possibly have to find alternative means to finance the project. Moreover, and this is important, this effect was held to flow automatically and of itself from the contested decision, without any room for discretion on the part of the Italian central authorities. Admittedly, the latter could decide to bear the financial consequences of the withdrawal of the ERDF assistance themselves, but this possibility did, according to the CFI, only confirm the previous finding. Indeed, such a national decision would be taken precisely in order to counter the automatic consequences of the Commission decision on the legal situation of the applicant.

The ECJ² rejected this reasoning. It held³ that the contested decision did not have any automatic and direct effect on the legal situation of the applicant. The contested decision only required recovery of the advances paid out of the ERDF. It by no means obliged the Italian Republic to recover them from the applicant, nor did it preclude it from paying the remaining balance out of its

¹ CFI, Case T-60/03 Regione Siciliana [2005] E.C.R. II-4139.

² ECJ, Case C-15/06 P Regione Siciliana [2007] E.C.R. I-02591.

³ The ECJ referred to the reasoning used in a parallel case with similar facts: ECJ, Case C-417/04 P Regione Siciliana [2006] E.C.R. I-03881, in which the ECJ dismissed the appeal against CFI (order of 8 July 2004), Case T-341/02 Regione Siciliana [2004] E.C.R. II-2877.

own funds. The fact that, in the annex to the decision to grant, the Regione Siciliana was referred to as the authority responsible for the application for financial assistance could not change this finding, as this did not imply that that entity was itself entitled to assistance. It followed that any effect on the legal situation of the applicant would inevitably follow from a subsequent national decision. The difference with the aforementioned state aid cases is clear: in those cases the negative Commission decision directly impacts on the aid measure of which the applicant-region is the author, and thus on its competences. In *Regione Siciliana* any direct impact on the applicant-region was absent, as there was no direct relationship between the region and the Community assistance.

2. Another illustration of the direct concern requirement involves an action initiated by the Netherlands Antilles¹, an OCT mentioned in annex II to the TEC, against a regulation limiting imports into the Community of rice originating in the OCTs. The CFI accepted that this regulation was of direct concern to the applicant as it contained, first of all, comprehensive rules leaving no latitude to the authorities of the Member States and, secondly, regulated the machinery for submission and issue of import licences of rice in a binding manner. The resulting restrictions on the issue of import licences were considered to sufficiently affect the situation of the applicant for it to be directly concerned. However, the judgment of the CFI was set aside by the ECJ² on grounds of absence of individual concern, without the latter explicitly considering whether the requirement of direct concern had been met.

2. Individual Concern

Actions initiated by regions with legislative powers against Community measures addressed to the Member States, will be admissible only if the challenged measure is of individual concern to them. This will be the case where it “affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed [by the act]”³. The courts will normally verify whether either of both possibilities for individual concern,

¹ CFI, *joined Cases T-32/98 and T-41/98 Nederlandse Antillen v Commission* [2000] E.C.R. II-201.

² ECJ, *Case C-142/00 P Commission v Nederlandse Antillen* [2003] E.C.R. I-3483.

³ ECJ, *Case 25-62 Plaumann* [1963] E.C.R. 95, 107, as often confirmed in later case law.

particular attributes of the applicant or particular actual circumstances, are present¹.

1. The fact that the Council or the Commission are required, by specific provisions, to take account of the consequences of a measure they envisage adopting for the situation of certain regions may be such as to distinguish them individually. One example would be Art. 109(2) of the OCT-decision which requires the Commission, when adopting certain safeguard measures, to give priority to such measures as would least disturb the functioning of the association and the Community. However, the finding of the existence of such obligation is not sufficient in itself to establish individual concern².

2. The most common test for individual concern will be the one first established in the *Vlaams Gewest* case³. The test requires the Court to verify whether the contested measure directly prevents the region in question from exercising its own powers as it sees fit. As explained above, most cases concern state aids. Generally speaking, in these cases the said test for individual concern will easily be satisfied. Indeed a Commission decision declaring certain measures enacted by the applicant region incompatible with the Common market will clearly prevent that region from exercising its powers as it sees fit. At the same time it is necessary that the Commission decision has an effect on certain specific measures adopted by the region in question. It is not sufficient that the challenged act should affect the exercise of its powers in a general manner, or hinder some of their political objectives. In consequence, individual concern will be absent where a region is relying on the “general interest it may have in obtaining a result that is favourable to the economic prosperity of the region⁴”.

Two examples may illustrate this point. In *Comunidad de Cantabria*⁵ a Spanish ‘Autonomous Community’ challenged a Council Regulation allowing

¹ *ECJ, Case C-142/00 P Commission v Nederlandse Antillen [2003] E.C.R. I-3483, para. 65 et seq.*

² *ECJ, Case C-142/00 P Commission v Nederlandse Antillen [2003] E.C.R. I-3483, para. 74.*

³ *CFI, Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission [1998] E.C.R. II-717, para. 29.*

⁴ *CFI (order of 16 June 1998), Case T-238/97 Comunidad Autónoma de Cantabria [1998] E.C.R. II-2271, para. 49; ECJ, Case C-142/00 P Commission v Nederlandse Antillen [2003] E.C.R. I-3483, para. 64.*

⁵ *CFI (order of 16 June 1998), Case T-238/97 Comunidad Autónoma de Cantabria [1998] E.C.R. II-2271.*

Spain to continue granting aid to shipyards if certain conditions were fulfilled, one of which was limiting the activities of Astander Shipyard, a publicly owned shipyard located within the applicant's territory. The CFI considered that it were the shipyards which were principally concerned by this regulation and not the applicant-region. It was not individually concerned by the mere fact that the regulation was capable of generally affecting socio-economic conditions within its territorial jurisdiction. Similarly, in *Commission v Nederlandse Antillen*¹, the ECJ held that the Netherlands Antilles were not individually concerned by an EC Regulation limiting imports into the Community of rice originating in the OCTs: "*In any event, the general interest which an OCT, as an entity responsible for economic and social affairs within its jurisdiction, may have in obtaining a result that is favourable for its economic prosperity is not sufficient on its own to enable it to be regarded as being concerned, or - a fortiori - individually concerned...*"

Very important in this context is *Land Oberösterreich*². The case concerns Directive 2001/18 of the European Parliament and the Council on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms³. Land Oberösterreich, one of the Austrian Länder, wanted to enact a law derogating from this directive on the grounds mentioned in Art. 95(5) TEC. The Austrian Republic had notified this draft law to the Commission, but the Commission refused the request for derogation. Both the Land Oberösterreich and Austria brought an action for annulment. Although the admissibility of the actions was not contested by the Commission, the CFI nevertheless examined of its own motion whether the Land was directly and individually concerned. The CFI found individual concern, again applying the *Vlaams Gewest* test. The CFI considered that the contested Commission decision "*not only affects a measure of which the Land Oberösterreich is the author, but also prevents it from exercising, as it sees fit, its own powers conferred on it under the Austrian constitutional system*".

The case is of paramount importance, not so much for the reasoning used, but rather for its subject matter. The case does not involve a decision later characterised as state aid, but involves the exercise of an autonomous power in the field of environmental protection. The fact that enacting laws in this field

¹ ECJ, Case C-142/00 P *Commission v Nederlandse Antillen* [2003] E.C.R. I-3483, para. 69.

² CFI, *Joined Cases T-366/03 and T-235/04 Land Oberösterreich and Austria v. Commission* [2005] E.C.R. II-4005.

³ *Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC*, [2001] O.J. L 106/1.

fell to the Länder under Austrian constitutional law was apparently sufficient to establish individual concern. As such, this case could have far-reaching consequences for regions with legislative powers. Indeed, it would seem to follow that as soon as a region has sufficient autonomous powers in a certain field of competence, it can automatically be considered to be individually concerned by Community measures adopted in this field. Direct concern would of course also have to be established, but that might be an easy hurdle in these cases, at least when the central Member States do not have any margin of discretion in implementing the Community measure¹.

On the other hand, we should not look past the fact that here again, just like in state aid cases, we are dealing with a special procedure requiring notification of a specific measure to the Commission. When the Commission takes a negative decision following this notification it is fairly straightforward to establish that the author of the measure notified is individually concerned. Such would certainly be less obvious in cases where a conflict between a regional measure and Community rules were alleged, but in which no such procedure was present.

Unfortunately, the ECJ has not pronounced a judgment on this point. Admittedly, in *Land Oberösterreich*, the ECJ² dismissed the appeal lodged before it, but it did not consider the admissibility issue explicitly as none of the pleas related to that. Some might interpret this as an implicit approval of the CFI's reasoning. Indeed, the ECJ could have raised the admissibility issue of its own motion. The fact remains however that the ECJ has never explicitly adopted this reasoning itself.

3. Interest to bring an action

A region may bring an action for annulment only in so far as it can establish that it has an interest in doing so. This means that it must benefit from the annulment of the contested act, a benefit which consists in the elimination of adverse repercussions on its legal position. The interest must be personal to the applicant itself and should not equal the interest of the Member State in general³. However, it is not relevant for the admissibility of an annulment action brought by a region that parallel proceedings against the same Community act may be brought by the Member State, making use of its

¹ See CFI, *Joined Cases T-366/03 and T-235/04 Land Oberösterreich and Austria v. Commission* [2005] E.C.R. II-4005, para. 29.

² ECJ, *Joined Cases C-439/05 P and C-454/05 P Land Oberösterreich*, nyr .

³ ECJ, *Case 282/85 DEFI v Commission* [1986] E.C.R. 2469, para. 18.

privileged right of action¹. This is perfectly illustrated by *Land Oberösterreich*, in which both Austria and the Land concerned brought an action².

A region will have an interest of its own where a Community Act affects measures adopted by the region in the exercise of its own competences within the internal legal order³. In this sense, the requirement of a personal interest to challenge a Community act is nothing more than the other side of the coin of being directly and individually concerned by this act⁴. It is clear from this that the greater autonomy a region enjoys within the national legal order, the more susceptible it is to have a legal interest of its own to bring an action. In *Vlaams Gewest* for example, the CFI attached much importance to the fact that the Belgian Federal Government was not in a position to determine the manner in which the Flemish region exercised its own powers⁵.

4. Conclusion

It is clear from the foregoing brief overview, that the two most important conditions for actions on behalf of regions are the requirements of direct and individual concern. The case law at present presents a somehow mixed image. Amongst the cases brought by regions, one could distinguish two categories.

On the one hand there are cases dealing with aid measures, involving financial aid granted to undertakings or projects within a certain region. Direct concern will easily be accepted in these cases. The Commission decision requiring the aid to be recovered will directly impact on the way the region concerned is exercising its competences, without any room for discretion on the part of the central authorities. This is different only where aid is granted by the Community (e.g. out of the ERDF) and not by the region itself. Individual concern will be easily established in both cases, as long as the challenged Community act impacts on a sufficiently specific regional measure or,

¹ E.g. CFI, *joined Cases T-32/98 and T-41/98 Nederlandse Antillen v Commission* [2000] E.C.R. II-201, para. 58.

² CFI, *Joined Cases T-366/03 and T-235/04 Land Oberösterreich and Austria v. Commission* [2005] E.C.R. II-4005.

³ CFI, *Case T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* [1999] E.C.R. II-1871, para. 34.

⁴ Van Nuffel, "What's in a member state? Central and decentralized authorities before the community courts" (2001) 38 CML Rev., 888.

⁵ CFI, *Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission* [1998] E.C.R. II-717, para. 30.

arguably, a project carried out under supervision of the region in question¹. It is certainly noteworthy that in some recent cases the admissibility is even accepted without any explicit consideration².

On the other hand there are cases in which a Community measure impacts on a national measure in a field for which the region is internally competent. The situation is less clear-cut here. Nevertheless, what would seem to matter in these cases, is the degree of autonomy enjoyed by the region within the national legal order. As long as the region is sufficiently autonomous in the field concerned, there would seem to be a good case for arguing that it is both directly and individually concerned by Community measures with adverse effects on its legal position.

C. Regions representing their Member State

As pointed out before, the ECJ interprets the term 'Member State', for the purposes of Art. 230 TEC, as referring only to government authorities of the Member States of the European Communities³. At the same time it is striking that the ECJ refers to 'government authorities of the Member States' and not just to central authorities. It follows that, arguably, other authorities than the central government could bring suit if the national legal order conferred on them the power to represent the Member State in a specific case⁴. In such a case the decentralized authority would be acting as an agent for the Member State, meaning that it is subject to the same requirements as the latter. In consequence the action brought by this authority on behalf of the Member state would have to be considered admissible without there being any specific interest required.

¹ Individual concern was accepted without further analysis in *Regione Siciliana*. The Commission had not disputed that its decision was of individual concern to the applicant, and the Courts did not find it necessary to consider individual concern either. Probably the clear fact that the applicant-region was responsible for supervising the project, made it beyond dispute that it was individually concerned by the contested decision.

² E.g. *CFI, Case T-200/04 Regione autonoma della Sardegna [2005] E.C.R. II-34*; *CFI, Case T-369/00 Département du Loiret [2007] E.C.R. II-851*.

³ *ECJ (order of March 21, 1997), Case C-95/97 Région Wallonne v Commission [1997] E.C.R. I-1787, para. 6*; *ECJ (order of October 1, 1997), Case C-180/97 Regione Toscana v Commission [1997] E.C.R. I-5245, para. 6*; *CFI, Case T-214/95 Vlaams Gewest v Commission [1998] E.C.R. II-717, para. 28*.

⁴ *Van Nuffel, "What's in a member state? Central and decentralized authorities before the community courts" (2001) 38 CML Rev., 880*.

A clear parallel can be drawn between this scenario and the situation foreseen by Art. 203 TEC. That article states that The Council shall consist of a *representative of each Member State at ministerial level*, authorised to commit the government of that Member State. This means that decentralized authorities, duly authorised, may commit the Member State. It is for the Member States themselves to decide on the appropriate system of representation. The Treaty does not specifically address this issue with regard to actions for annulment, but there is no reason why analogous arrangements should be ruled out a priori. Again such arrangements will depend first and foremost on domestic rules agreed to within the Member State.

In the following I will have a look at the internal arrangements existing in some Member States with powerful regional authorities. It will become clear that specific rules allowing these authorities to represent the Member State exist virtually nowhere. Less far-reaching arrangements for the regions to defend their interests before the European Courts by contrast, have been enacted in some Member States.

1. Belgium

In Belgium, a single Region or Community can request the federal government to bring suit to defend their interests before the Community Courts. The entity bringing such a request will first have to submit it to an *Interministerial Conference*, where members of the federal level and the different federated levels will be consulted (Art. 81, § 7 BWHI). In matters where competence is shared between the federal level and the federated levels, a ‘mixed dispute’), actions can only be initiated after consensus has been reached within the Interministerial Conference (Art. 87 § 7 para. 4 BWHI). All members of the conference have to agree on whether the matter involves a mixed dispute, but only the governments involved in the matter have to agree that it is necessary to bring an action (Art. 5 and 6 of the Cooperation Agreement of 11 July 1994 on litigation before international and supranational courts in mixed disputes)¹. It follows that in these matters the federal government, which is per definition involved, will only bring an action where it esteems this opportune. This severely limits the possibilities of federated entities to have an action brought. However, in matters that fall exclusively within the competence of one Region or Community, the federal government will always have to bring an action where the region or community so requires. It will be obliged to initiate a lawsuit even if no consensus can be found (Art. 81 § 7 para. 2 BWHI).

¹ *Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollège in een gemengd geschil*, B.S. 1 december 1994 *The Cooperation Agreement was adopted on the basis of Art. 92bis §4ter BWHI*.

In this context it is also very interesting to have a look at the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the Treaty of Lisbon. Art. 8 of this Protocol provides that the ECJ will have jurisdiction in actions on grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a legislative act, brought on the basis of Art. 230 TEC by Member States, or notified by them in accordance with their legal order on behalf of their national Parliament or a chamber thereof. As far as Belgium is concerned, this should be read in connection with the ‘Declaration by the Kingdom of Belgium on national Parliaments’, also annexed to the Treaty of Lisbon, reading: “*Belgium wishes to make clear that, in accordance with its constitutional law, not only the Chamber of Representatives and Senate of the Federal Parliament but also the parliamentary assemblies of the Communities and the Regions act, in terms of the competences exercised by the Union, as components of the national parliamentary system or chambers of the national Parliament*”.

The consequence of this is that all of the Belgian parliaments referred to in the declaration above (hereinafter: “Belgian parliament”) can take action where they esteem that a (draft) legislative act infringes the principle of subsidiarity. The practical arrangements for the application of the said protocol within the Belgian legal order are laid down in a Cooperation agreement of 19 December 2005 concluded between the different parliaments¹. Under the Agreement, a Belgian parliament that wants to initiate an action under Art. 8 of the Protocol has to communicate this intention to all other Belgian parliaments. Where the competence of the first parliament to do so is contested, the matter will be submitted to the Council of State, and in last resort to a Conference consisting of the presidents of all the parliaments mentioned. An action under Art. 8 of the Protocol is to be initiated as soon as one of the parliaments found to be competent requires so.

2. Germany

In Germany, the federal Government can be obliged by the Bundesrat to bring an action on behalf of a Land in matters where the Länder are exclusively competent (§7(1) of the Act on Cooperation between the Federal Government and Länder in Matters relating to the European Union²). Similarly, the

¹ *This Cooperation Agreement actually deals with the Protocol on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality attached to the Treaty establishing a Constitution for Europe, which never entered into force. Given the fact that that Protocol was almost literally preserved by the new Lisbon Treaty, it can safely be assumed that the Cooperation Agreement will also be preserved.*

² *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313); zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098), .*

Bundesrat can compel the federal government to intervene in judicial proceedings before the European Courts in such matters (§7(2) of the Act). However, such action is still subject to agreement between the Bundesrat and the Federal government, the only exception being Community Acts with certain financial implications for the Länder (§7(3) and (4) of the Act). In any case, German constitutional law does not seem to allow the Länder themselves to represent Germany before the European Courts.

3. United Kingdom

Lastly, it seems interesting to consider the possible consequences of the recent devolution process in the UK, in relation to possibilities of the UK's devolved authorities to defend their interests within the EU. In the following I will concentrate on the case of Scotland. The Scotland Act 1998 has made Scotland competent to enact legislation in a number of important areas of competence. Nevertheless, as explicitly stated in the Act, international relations, including relations with the European Communities (and their institutions) and other international organisations, remain matters reserved to the UK¹. Scotland will therefore be represented by the UK in EU bodies and institutions. The question that arises is to what extent Scotland is guaranteed its own say in these UK delegations, and in particular whether it could act for the UK in annulment actions concerning matters for which it is competent domestically speaking.

The Scotland Act 1998 does not contain any hard statutory guarantees for involvement of Scotland at the European level. Admittedly, where the Scotland Act 1998 reserves 'relations with the European Communities' to the UK, it makes an exception for "assisting Ministers of the Crown" in relation to any such matter. But this right of assistance can hardly be understood as a right of say, participation of Scottish ministers in meetings of the Council or, even less, as a right of Scottish ministers to act as 'agent' of the UK.

More detailed rules in this regard can be found in a 'Memorandum of Understanding'² and in supplementary agreements hereto, in particular the 'Concordat on co-ordination of European union policy issues'. These documents contain arrangements for the inclusion of Scottish representatives in UK delegations and even for a possibility for Scottish Ministers to speak for

¹ Schedule 5 to the Scotland 1998, s 7(1). S 7(2) makes an exception however for observing and implementing obligations under Community law and assisting Ministers of the Crown in relation to such matters.

² Memorandum of Understanding Between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee. Presented to Parliament by the Deputy Prime Minister by Command of Her Majesty, December 2001.

the UK in Council, “with the full weight of the UK behind them”¹. However, none of these legal documents seem to contain any explicit rule concerning the access of Scotland to the European Courts in actions for annulment. The Concordat only provides for an arrangement with regard to infraction proceedings. It is explicitly stated *inter alia* that: “*Where a case partly or wholly involving implementation by a devolved administration is referred to the European Court of Justice, the devolved administration will contribute to the preparation of the UK's submissions to the Court. The devolved administration would take the lead in doing so for cases wholly concerned with implementation in relation to a matter falling within its responsibility...*”.

It follows that at present, there does not seem to exist any arrangements in the UK which allow Scotland to act as the UK’s representative in actions for annulment. Besides, it is clear that the entry into force of the Treaty of Lisbon will not change this situation. The UK government has made it very clear² that Art. 8 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality cannot be interpreted as giving the parliaments of the devolved authorities (such as the Scottish Parliament) any right to compel the UK to initiate an action. And in the absence of a declaration similar to that of Belgium, it seems clear that those parliaments could neither do so on their own behalf. Of course, one cannot rule out that in the future internal arrangements will provide for a possibility of Scotland representing the UK in annulment actions. Still then, it should be added, much will depend on the political will of the governments involved to make these arrangements work. Indeed, the Memorandum of Understanding and the currently existing concordats explicitly state that they do not create any rights or obligations which are legally enforceable.

D. Committee of the Regions

Another option for the regions is to defend their interests before the European Courts through the Committee of the Regions (*hereinafter*: “Committee”). The success of this will depend on two factors: 1) the rules concerning standing of the Committee before the European Courts and 2) the rules determining the composition and functioning of the Committee. Indeed, the later determine how

¹ *The Concordat provides that “In appropriate cases the leaders of the delegation could agree to Ministers from the devolved administrations speaking for the UK in Council, and that they would do so with the full weight of the UK behind them”.*

² In a 2004 memorandum before the select committee on European Union of the House of Lords relating to the similar rules which were to be introduced by the rejected ‘Constitution’:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldecom/999/999we08.htm>.

effectively the Committee can be used by certain regions to carry through their priorities.

1. Standing before the European Courts

At present, the standing of the Committee is limited. It is not a privileged applicant, unlike some other Community institutions (Art. 230 paras 2 and 3 TEC). Furthermore, it is doubtful whether it could bring an action for annulment as a legal person under Art. 230 para. 4 TEC, as it would appear to lack legal personality. At least, the TEC does not explicitly confer legal personality on it, like it does for the ECB (Art. 107(2)) and the EIB (Art. 266).

Much will change when the Treaty of Lisbon enters into force. The Treaty will introduce new rules concerning the *locus standi* of the Committee to bring an action for annulment before the Court of Justice. First of all, The Committee of the Regions will be included amongst the “semi-privileged” applicants, which are entitled to challenge a Union act where the action is brought for the purpose of protecting their prerogatives (Art. 230 para. 3 ToFU). Besides, the Protocol on the principles of subsidiarity and proportionality will give the Committee of the Regions the possibility to challenge legislative acts on grounds of infringement of the principle of subsidiarity. It will have this right only with respect to legislative acts for the adoption of which the ToFU provides that it is to be consulted, but irrespective of whether such challenge is intended to protect its prerogatives.

Given these changes, the Committee of the Regions could well seem a fruitful alternative for regions in the future to be able to defend their interests before the Community Courts. However, a closer look at the rules of composition and functioning of the Committee shows that this conclusion has to be nuanced.

2. Composition and functioning

The Committee of the Regions may have no more than 350 members (Art. 263 TEC). Each Member State is entitled to a predetermined proportion, fixed with regard to the size of its population (Art. 263 paras 2 and 3 TEC). The Member States themselves decide which domestic levels of administration they wish to have represented on the Committee. The Treaty only requires that Committee members be representatives of regional and local bodies who either hold a regional or local authority electoral mandate or are politically accountable to an elected assembly (Art. 263 para. 1 TEC). This creates three potential problems, which seem to reduce the attractiveness of the Committee as an alternative for action on behalf of the regions.

1. In the first place, it is clear from the foregoing that the input of Member States only depends on their population and not on their constitutional structure. In other words, there is no recognition of the fact that some Member

States have much stronger regional identities than others. The result is a body with a very diverse make-up. On the one hand, Member States with powerful decentralized entities will be represented by representatives with a very strong electoral mandate. Amongst this group are most obviously federal Member States like Austria, Belgium and Germany, but also other Member States with 'regions with legislative powers' (such as notably Spain, Italy or the UK). These regions generally strive for a greater say of the regions within the EU system, which is clear from the declarations 'on behalf of the regions with legislative powers' (*supra*). It can be expected that they will want to exhaust the possibilities of using the Committee of the Regions for this purpose, inter alia by bringing actions for annulment on behalf of the Committee.

Member States with a strong unitary tradition on the other hand will send representatives with a weaker electoral mandate, often from lower local levels. The 12 Swedish members for example are all municipal and county politicians, the Czech delegation (currently headed by the mayor of Prague) consists mainly of governors of Czech regions and mayors of Czech towns and cities, whereas the French delegation consists of elected representatives from the regions, departments and municipalities¹. These member states will most likely have a different agenda for the regions within the EU and a different conception of the subsidiarity principle, placing much less emphasis on subnational competences within the EU. They can most probably not always be convinced of the need of initiating an action on behalf of the Committee in cases where delegations of Member States with stronger regions might feel a need to do so. This will obviously weaken the possibilities for the latter to maximise the pursuit of regional interests through the Committee.

Much will depend of course on the internal procedures for decision-making. The greater the number of members of the Committee that have to agree, the less influence individual Member States can have and the less effective the Committee will become for defending regional interests. At present, decisions of the Committee are normally taken by the Plenary Assembly by simple majority of the votes cast². Not all regions do have to be convinced therefore of the need to initiate an action. However, it will not always be easy to muster a sufficient majority, given that many of the Member States, including some of the bigger ones, seem not all that keen on greater power for the regions. Besides, it has to be noted that the actual decisions are prepared in commissions (rule 46), with limited options for amendment by the plenary

¹ See the website of the Committee:
<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=0bf67186-4612-4621-bd2e-117345dea133&sm=0bf67186-4612-4621-bd2e-117345dea133>.

² Rules of Procedure of the Committee of the Regions, [2007] O.J. L 23/1, Rule 22(1).

assembly (rule 23). It is not altogether sure that the interests of all regions will always be adequately represented in these commissions.

Obviously, the present rules of procedures do not foresee any rules with regard to a (currently non-existing) action for annulment as a semi-privileged applicant. It might well be that future rules of procedure will provide for a special procedure regarding such actions. A parallel can be drawn with the rules of procedure of the European Parliament¹, which provide for a specific procedure in this regard. Rule 121 states that actions are brought by the president on behalf of the parliament. Decisions to maintain an action can be submitted for approval to the plenary of the Parliament, but this is only mandatory if the President has brought the action contrary to the recommendations of the Committee responsible. It is clear that such swift procedure increases the potential for effective annulment actions.

2. Secondly, the composition of the Committee does not reflect the fact that some Member States have many distinct regional identities while others have few. Given the limited number of members per Member State, only a minority of European regional authorities are directly represented in the Committee. Consequently it is not the *direct* representative of all European regions, unlike *mutatis mutandis* the German Bundesrat for example. Of course, one must add that members of the Committee must be seen as playing the abstract role of representing subnational governments in general. Still the fact remains that only the regions represented in the Committee will be able to directly influence its decisions. Other regions will probably have more difficulty in making their voices heard. Moreover, even the members of the regions represented cannot focus too much on the interests of their own region. Indeed, as COLE remarks, they betray their true 'constituents' if they pay enhanced attention to the interests of the region where they happen to hold an elected office².

3. On a related point, the role of Member States in the appointment procedure of Committee members could be problematic. Art. 263 TEC provides that members of the Committee shall be appointed by the Council, acting by a qualified majority, on proposals from the respective Member States. As a result, individuals appointed to the Committee are those representatives who have been pre-selected as satisfactory not only to their respective national governments, but also to the national governments of most other Member

¹ *Rules of Procedure of the European Parliament (16th ed.), February 2008.*

² *Cole, "The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union" (2005) 12 MJ, 69.*

States¹. Besides, because not all regional authorities can be represented directly in the Committee, this procedure also allows Member States to privilege those regions in which their support is strongest. At the end of the day, some Member States may see the Committee not as a representative of regional and local governments, but rather as merely an alternative forum for the expression of Member State views.

E. Are opinions of the Committee of the Regions to be taken into account?

A somehow related question to ask is how influential the Committee of the Regions can be in defending the interests of the regions at the stage of Community decision-making. The EC-Treaty makes clear that the Committee of the Regions must be consulted by the Council and the Commission where the Treaty so specifies, and it may be consulted in other instances, in particular those which concern cross-border co-operation (Art. 265 para. 1 TEC). It may also be consulted by the European Parliament (Art. 265 para. 4 TEC). Furthermore, the Committee of the Regions may issue an opinion on its own initiative in cases in which it considers such action appropriate (Art. 265 para. 5 TEC). However, it is not completely clear to what extent these opinions are binding on the other institutions. Formulated in terms of procedure, one could wonder whether EU institutions are required to explain in the preamble to a measure how they took account of the opinions obtained from the Committee of the Regions.

At present there is no case law clearly determining the issue. As a result, the best way to determine the legal effects of opinions of the Committee of the Regions seems to be to inquire into the legal effects under Community law of advisory opinions in other contexts, where these effects have been established with more clarity, and analyse to what extent a parallel can be drawn with opinions of the Committee of the Regions.

One possible comparison is with opinions of the European Parliament in matters that fall outside the “codecision-procedure”. Where consultation of the European Parliament is compulsory, the requirement to consult constitutes an essential procedural requirement². One of the reasons for this is that consultation may affect the substance of the measure adopted³. Another one is

¹ Cole, *"The Committee of the Regions and subnational representation to the European Union"* (2005) 12 MJ, 59.

² E.g. ECJ, *Case 138/79 Roquette Frères v. Council* [1980] ECR 3333, para. 33.

³ ECJ, *Case 165/87 Commission v Council* [1988] E.C.R. 5545, para. 20.

that consultation constitutes an essential factor in the institutional balance intended by the Treaty¹. As a consequence it is not sufficient to merely ask the European Parliament for its opinion; the latter must have made its views known before the act in question can be adopted², except maybe in cases of urgency, where all procedural options for obtaining an opinion have been exhausted³. Furthermore, the Council must reconsult the European Parliament if it makes important changes to the Commission's proposal which were not prompted by the European Parliament itself⁴. The foregoing makes clear that a failure to obtain the opinion of the European Parliament is a ground for judicial review. However, the ECJ has never held that the Council is bound to follow the European Parliament's opinion, nor that it has to state in any way that it took account of it. It is sufficient that the act adopted by the Council refers to the opinion requested (Art. 253 TEC).

A second possible comparison is with opinions issued by an advisory committee in the context of a Comitology procedure⁵. As we know, the advisory procedure is the 'lightest' of all Comitology procedures, giving the least power to the committees. Yet it is clear that even under this procedure, the Commission, must "take the utmost account of the opinion delivered by the committee [and] inform the committee of the manner in which the opinion has been taken into account" (Art. 3 of the Comitology Decision). As a consequence, even though advisory opinions are not binding on the Commission, they will potentially have a considerable influence. First of all the system creates political pressure on the Commission to follow advisory opinions, given that it must duly motivate any decision to depart from them. Secondly, this duty to motivate probably constitutes an essential procedural requirement. Consequently, Member States or individuals may challenge the relevant implementing measure in court if the Commission does not take sufficient account of the opinion of an advisory committee.

¹ *ECJ, Case 138/79 Roquette Frères v. Council [1980] ECR 3333, para. 33, and ECJ, Case 139/79 Maïzena v. Council [1980] ECR 3393, para. 34.*

² *ECJ, Case 138/79 Roquette Frères v. Council [1980] ECR 3333, para. 34; ECJ, Case 139/79 Maïzena v. Council [1980] ECR 3393, para. 35.*

³ *ECJ, Case C-65/93 European Parliament v. Council [1995] ECR I-643, paras 24-28.*

⁴ *E.g. ECJ, Case C-65/90 European Parliament v Council [1992] E.C.R. I-4593, para. 16.*

⁵ *Council Dec. 99/468 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission [1999] OJ L184/23, as amended by Council Dec. 2006/512/EC of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission [2006] OJ L200/11.*

The legal effects surrounding opinions of the Committee of the Regions must probably be situated somewhere in between the aforementioned two possibilities. On the one hand, there does not seem to be an explicit legal basis which obliges the Community institutions to take these opinions into account and motivate decisions to depart from them. This makes a full analogy with advisory opinions in the framework of the Comitology decision problematic. On the other hand, it seems clear that obtaining the opinion of the Committee of the Regions where this is compulsory constitutes an essential procedural requirement, for the same reasons as outlined above in relation to the European Parliament. Similarly, opinions of the Committee of the Regions must be mentioned in the preamble to the final measure (Art. 253 TEC). But there seem to be good arguments to go further, and argue that EU institutions are also under a duty to indicate how they took the opinion of the Committee into account, or that they will be under such duty once the Treaty of Lisbon enters into force.

Indeed, the Treaty of Lisbon will empower the Committee of the Regions to challenge legislative acts for the adoption of which the ToFU provides that it is to be consulted, on grounds of infringement of the principle of subsidiarity¹. This means that, should the Committee issue a negative opinion, for reasons of infringement of the principle of subsidiarity², and should the Council adopt the measure nevertheless, the Committee will have the competence to challenge the act finally adopted for not being in conformity with the subsidiarity principle. In other words, it will be competent to challenge acts where it feels that its opinion has not been sufficiently taken into account. However, it should be clear that annulment actions in this context could only be effective if the contested measure states in its preamble how the opinion of the Committee of the Regions has been taken into account. This point of view is further supported by settled case law of the ECJ, holding that “the statement of grounds required by [Art. 253 TEC] must disclose in a clear and unequivocal fashion the reasoning followed by the Community authority which adopted the measure in question in such a way as to make the persons concerned aware of the reasons for the measure and thus enable them to defend their rights and the

¹ See the Protocol on the principles of subsidiarity and proportionality, Art. 8.

² *Opinions of the Committee will invariably assess whether a draft measure is in conformity with the principle of subsidiarity, more specifically by verifying whether regional interests are sufficiently being taken into account. See in this regard: “The Committee of the Regions and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe”, study by the Committee of the Regions and the European University Institute Florence (2006), and further “Subsidiarity Monitoring in the COR Political Process”, 110th Extraordinary Meeting of the Bureau of the Committee of the Regions, 16 September 2008, item 8A, p. 6.*

Court to exercise its supervisory jurisdiction”¹. It seems to follow that, at least in those matters where the Committee of the Regions will be competent to challenge legislative acts for infringements of the subsidiarity principle, those acts will have to state how the opinion of the Committee of the Regions has been taken into account.

F. Do the European Courts take account of the domestic constitutional status of regions with legislative powers?

In spite of the rather limited possibilities for direct access for regions with legislative powers to the European Courts, the European Court of Justice does take into account the domestic status of those regions under the constitutional law of the Member States.

This became very clear in a recent case on state aids. *Portugal v Commission*² concerned measures enacted by the Azores, an autonomous region of the Portuguese Republic with independent legislative powers, *inter alia* in the field of taxation. In accordance with its powers under Portuguese legislation, the legislative assembly of the Azores had significantly reduced the rates of national income and corporation tax for economic agents taxed in the Azores. The Commission considered these reductions to be state aid. It was clear from earlier cases that tax reductions could indeed constitute “advantages” granted “through state resources”. The one issue to be determined however was whether the aid in question was also “selective”. In other words: could the reductions be said to be a general measure, in that they applied to all economic actors within the Azores, or a selective one, conferring an advantage on those firms taxed in the Azores, when compared to firms economically active in other areas of Portugal?

This issue boiled down to the question of what constituted the appropriate framework of reference for the selectivity assessment: the Member State, or the region in question, being the Azores. The Commission argued, like it had consistently held in earlier cases and in its guidelines, that the only permissible framework was the Member State as a whole. It inferred this *inter alia* from the general scheme of the Treaty, and from the fundamental role Member States play in defining the political and economic environment in which firms operate. It followed that the tax reductions were a selective measure. The Portuguese Republic on the other hand considered that, given

¹ E.g. ECJ, Case C-350/88 Delacre [1990] E.C.R. I-395, para. 15.

² ECJ, Case C-88/03 Portugal v Commission [2006] E.C.R. I-7115; recently confirmed in Opinion of AG Kokott in Cases C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 and C-434/06 Unión General de Trabajadores de la Rioja, nyr.

that the tax reductions at issue resulted from the exercise of the Azores' regional competences, the right framework of reference was the autonomous region of the Azores and not the Portuguese state as a whole. This meant in turn that the tax reductions at issue were not "selective measures": they applied to all economic operators with tax residence in the Azores.

Interesting to note is that both Spain and the United Kingdom intervened in the case, submitting observations specifically with regard to the selectivity issue. Both Member States strongly objected to the Commission's reasoning that every measure which did not extend to the entire territory of the Member State automatically satisfied the selectivity criterion. This is not surprising: both Member States have an "asymmetrical constitutional framework", conferring autonomous powers on *certain* regions (like Scotland, Northern Ireland or certain Territorios Históricos), *inter alia* in the field of direct taxation. Accepting the Commission's reasoning, the interveners argued, would completely call into question this constitutional structure, because any regional tax measure involving lower taxes than applied elsewhere in the territory of the Member State, would be held to constitute state aid. Therefore, they suggested, in the case of regions with sufficiently autonomous powers, selectivity had to be determined in the context of the region itself and not of the Member State as a whole.

The ECJ agreed. It pointed out that in regions with sufficiently autonomous powers, those regions, and not the central Member State authorities, play a fundamental role in the definition of the political and economic environment in which undertakings operate. Therefore, in such cases, the relevant context of assessment had to be the area in which that region exercises its powers and not the country as a whole. The ECJ put forward three criteria for assessing whether a measure could be regarded as having been adopted in the exercise of sufficiently autonomous powers. First of all, the decision had to be taken by a regional or local authority with a political and administrative status separate from that of the central government. Next it should have been adopted without the central government being able to directly intervene as regards its content. Finally, the financial consequences of a reduction of the national tax rate for undertakings in the region should not have been offset by aid or subsidies from other regions or the central government. Or, in the words of AG Geelhoed: the region in question had to be institutionally, procedurally and economically autonomous¹. In the case before it, the ECJ found that these criteria were not met¹.

¹ *Opinion of AG Geelhoed in Case C-88/03 Portugal v Commission [2006] E.C.R.I-7115, para. 54. The ECJ itself embraced these expressions in a more recent case (ECJ, Joined Cases C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 and C-434/06 Unión*

These criteria were further developed by the Court in the recent *Unión General de Trabajadores de la Rioja* case². The case concerned tax measures enacted by the three *Territorios Históricos* belonging to the Basque Autonomous Community, which have important autonomous powers under Spanish constitutional law. The measures provided for a rate of corporation tax that was considerably lower than the basic rate set in national Spanish corporation tax law, and for important tax deductions that had no equivalent under the latter. Just like in the foregoing case, the question to be answered in the main proceedings was whether these measures constituted state aid, which again boiled down to what was to be considered the right framework of reference for the selectivity test. The ECJ repeated its finding that the legal framework appropriate to determine the selectivity of a tax measure may be limited to the geographical area concerned where the infra-State body occupies a fundamental role in the definition of the political and economic environment in which the undertakings present on the territory within its competence operate. It further clarified the three criteria it had first put forward in *Commission v Portugal*, without however making a final appraisal, given that it concerned a request for a preliminary ruling under Art. 234 TEC here. Again, the requirement of economic and financial autonomy seemed the most difficult one to satisfy³.

As AG Kokott remarks in her opinion to the last-mentioned case⁴, the ECJ successfully struck a delicate balance between two important principles. On the one hand, its reasoning respects the autonomy which Member States confer on their regional authorities. By showing itself prepared to consider measures in the constitutional context of the Member State, it takes a more realistic

General de Trabajadores de la Rioja, nyr. , *para. 51*), *although it refers to the third condition as the criterion of "economic and financial autonomy" (Ibid.)*.

¹ The ECJ found that the Azores region was not fully autonomous, because the financial consequences of the tax reductions were partly offset by budgetary transfers from the central government. Besides, the tax measures were not justified by the nature and overall structure of the Portuguese tax system.

² ECJ, *Joined Cases C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 and C-434/06* *Unión General de Trabajadores de la Rioja*, nyr.

³ The ECJ observed in this regard that financial compensation by the Member State for the financial consequences of regional tax measures, may well be hidden and result only from the actual examination of the financial flows existing between the infra-State body concerned, the Member State which it comes under and the other regions of that Member State (*para. 133*).

⁴ *Opinion of AG Kokott in Cases C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 and C-434/06* *Unión General de Trabajadores de la Rioja*, nyr., *paras 54-57*.

position than the Commission's basic assumption that central Member State authorities always play the decisive role in a Member State's economy. In a sense the ECJ's reasoning is a reference *avant la lettre* to the first sentence of new Art. 4 TEU, as modified by the Treaty of Lisbon, stating: "*The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government*". On the other hand, the ECJ is clearly sensitive to the Commission's arguments that Member States should not be allowed to hide behind their constitutional structure and circumvent Community rules through a purely formal internal division of powers. Precisely for this reason it puts forward rather stringent criteria, which will only be fulfilled in the case of regions that are truly autonomous. At the end of the day, the balance struck by the ECJ perfectly guarantees effective enforcement of Community law while respecting each Member State's autonomy.

G. Conclusion

It is clear from the foregoing analysis that regions with legislative powers have only limited possibilities for direct access to the European Courts. They are not privileged applicants under Art. 230 para. 2 TEC, and are therefore left with essentially three alternative ways of access: bringing an action as non-privileged applicants under Art. 230 para. 4 TEC, acting before the Court as a representative of their Member State, or defending their interests through the Committee of the Regions. These possibilities are all subject to important limitations. All this does in no way indicate that the European Courts ignore the constitutional framework of the Member States and the conferral of important powers on devolved authorities under their internal law. In recent cases, the ECJ has shown to be very sensitive to the internal division of powers when reviewing measures enacted in a Member State.