

Mieux légiférer - 15ème rapport annuel de la Commission européenne, conformément à l'article 9 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

2009/2142(INI) - 26/09/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du 15^{ème} rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2007).

CONTENU: le présent document constitue le 15^{ème} rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité que la Commission présente au Conseil européen et au Parlement européen conformément au protocole annexé au traité établissant la Communauté européenne. Contrairement aux rapports des trois années précédentes, le rapport ne couvre pas les questions plus vastes du programme «Mieux légiférer» étant donné que celles-ci ont été abordées dans le cadre du deuxième examen stratégique du programme «Mieux légiférer» dans l'Union européenne.

Le rapport s'attarde également sur deux événements survenus en 2007 qui ont une incidence sur l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité. Il s'agit : i) de la mise en place du comité d'analyses d'impact, qui a permis de renforcer l'examen de la subsidiarité et de la proportionnalité dans les analyses d'impact de la Commission; et ii) de l'accord sur un nouveau traité qui, s'il est ratifié, confèrera un nouveau rôle majeur aux parlements nationaux en matière d'analyse de l'application de ces deux principes

1) Application des principes par la Commission.

Analyses d'impact et comité d'analyses d'impact : bien que l'analyse d'impact fasse partie intégrante des méthodes de travail et du processus décisionnel de la Commission, l'institution entend encore améliorer le système. Un des faits marquants a été la création du comité d'analyses d'impact en novembre 2006 afin d'assurer, en toute indépendance, un appui à la qualité et un contrôle de la qualité des analyses d'impact élaborées par les services de la Commission. Les avis du comité d'analyses d'impact sont officiellement intégrés dans le processus de décision interne de la Commission, depuis la consultation interservices jusqu'à l'adoption finale par le Collège. Ils sont également mis à la disposition des autres institutions et du public après l'adoption de l'initiative correspondante par la Commission. Dans ses avis, le comité recommande fréquemment que des améliorations importantes soient apportées aux éléments clés des analyses d'impact, notamment en ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Sur la base des travaux du comité et d'une évaluation externe du système d'analyse d'impact, la Commission a décidé de prodiguer des conseils plus pratiques sur l'analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité dans les lignes directrices révisées concernant l'analyse d'impact, qui seront adoptées durant le second semestre 2008.

Le document illustre la manière dont la Commission a examiné le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans ses analyses d'impact, pour ensuite décider de réorienter ou d'abandonner ses propositions. Deux propositions portant sur le droit des sociétés ont été ainsi abandonnées en 2007 sur la base des résultats des analyses d'impact.

2) Application des principes par d'autres acteurs :

Parlements nationaux : la ratification du traité de Lisbonne modifierait à plus d'un titre le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif de l'UE. Une des innovations les plus importantes concerne l'introduction du contrôle politique ex ante et du contrôle juridictionnel ex post sur le principe de subsidiarité. Le contrôle politique ex ante serait effectué au moyen d'un mécanisme d'alerte précoce. Les parlements nationaux pourraient ainsi envoyer un avis motivé lorsqu'ils estiment qu'une proposition législative européenne ne respecte pas le principe de subsidiarité. Ils seraient systématiquement informés de l'ensemble des propositions législatives et, sauf dans des cas urgents dûment motivés, ils disposeraient d'un délai de huit semaines pour faire connaître leur avis. Selon le nombre de réponses transmises par les parlements nationaux, le traité prévoirait deux mécanismes – le «carton jaune» et le «carton orange» – permettant un examen et le retrait éventuel de la proposition.

Dans le cadre d'une procédure distincte – mais se rapprochant par certains aspects – de ce mécanisme d'alerte précoce, depuis 2006, la Commission transmet l'ensemble des nouvelles initiatives aux parlements européens et a mis sur pied une procédure visant à répondre aux avis exprimés. En décembre 2007, la Commission avait reçu 166 avis provenant de 25 parlements nationaux dans 19 États membres. Ils concernaient 86 textes de la Commission. La subsidiarité et la proportionnalité figuraient ainsi en bonne place parmi les questions soulevées par les parlements nationaux.

Parlement européen et Conseil : les deux institutions ont soulevé la question de la subsidiarité et de la proportionnalité à un certain nombre d'occasions, en particulier cours de l'examen de la directive-cadre relative à la stratégie pour la protection du milieu marin et de l'examen de la directive sur la protection des sols en décembre 2007. Le Conseil et le Parlement européen doivent se référer aux principes de subsidiarité et de proportionnalité lorsqu'ils proposent des modifications ayant une incidence sur le champ d'intervention communautaire. Le faible nombre de modifications répondant véritablement à cette exigence reflète l'existence de difficultés plus larges pour le Parlement européen et le Conseil lorsqu'il s'agit de fournir des analyses de l'impact des modifications significatives qu'ils proposent, surtout quand ces dernières sont remaniées, scindées ou combinées au cours des débats politiques qui précèdent leur vote.

L'examen de « l'approche commune de l'analyse d'impact », qui sera effectué en 2008, fournit au Conseil, au Parlement européen et à la Commission une occasion de s'intéresser aux moyens de faciliter l'évaluation des modifications.

En conclusion, l'analyse contenue dans ce rapport permet de tirer trois grandes conclusions. :

- a) en 2007, chacun des acteurs du système, aux niveaux national et européen, s'est efforcé de contribuer à l'examen des propositions communautaires afin de garantir leur conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il s'avère que ce système fonctionne bien ;
- b) le processus d'examen est renforcé de diverses manières: au sein de la Commission grâce au renforcement du système d'analyse d'impact; dans les parlements nationaux; et au Comité des régions ;
- c) le fait que les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne aient soulevé des problèmes similaires traduit un degré croissant de consensus sur le sens donné à la subsidiarité et à la proportionnalité dans les faits. La Commission continuera à suivre ces évolutions de près.