Dix-huitième rapport "Mieux légiférer" sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2010)

2011/2276(INI) - 10/06/2011 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du 18e rapport annuel de la Commission sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'UE.

CONTENU : ce rapport passe en revue la manière dont les principes sont appliqués dans les différentes institutions (la Commission, le Parlement européen, le Conseil et le Comité des régions) et présente de manière plus détaillée certaines initiatives qui ont posé des problèmes de subsidiarité. Il examine également la manière dont le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, dont disposent les parlements nationaux et qui constitue l'une des innovations du traité de Lisbonne, a été mis en œuvre.

Le fait que **la majorité des propositions de la Commission n'aient pas suscité d'inquiétude** parmi les parlements nationaux en ce qui concerne le principe de subsidiarité et qu'elles aient été adoptées par les législateurs sans débat majeur à cet égard montre que **les contrôles de la subsidiarité** effectués au début du processus d'élaboration des politiques **sont généralement efficaces**.

Application des principes : le rapport souligne qu'il est impératif d'assurer la **transparence** des arguments sur la subsidiarité et la proportionnalité, afin que les différents acteurs puissent débattre de manière constructive de la validité de leurs positions. Par conséquent, quelle que soit l'origine de l'initiative, tout projet d'acte législatif devrait comporter **une «fiche»** contenant des éléments circonstanciés permettant aux autres acteurs d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le rapport note par ailleurs que le respect du principe de subsidiarité **ne peut être vérifié par de seuls critères opérationnels** et qu'un **bon jugement politique au cours de la phase prélégislative** est essentiel pour veiller à ce que les propositions tiennent dûment compte du principe de subsidiarité dès le début de la procédure.

Commission européenne : en 2010, le **comité d'analyses d'impact** a formulé des observations sur la subsidiarité et la proportionnalité dans plus de la moitié des cas examinés et a défini trois grands domaines susceptibles d'amélioration:

1. nécessité de fournir une **justification plus probante de la valeur ajoutée de l'action de l'UE**. Par exemple, en ce qui concerne l'initiative relative à la dimension européenne du sport, le comité s'est inquiété du peu d'éléments sur lequel s'appuyait le programme financier prévu. Il a aussi émis des doutes concernant la valeur ajoutée de mesures prises au niveau de l'UE pour la proposition relative à la création d'un label pour les produits de montagne (initialement incluse dans l'ensemble de mesures relatives aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles). Dans les deux cas, les services concernés ont décidé de réaliser une analyse complémentaire avant de proposer une action de l'UE;
2. nécessité de réaliser une **analyse plus approfondie** de la subsidiarité **pour les initiatives qui étendent le champ d'intervention de l'UE**. Ce fut le cas pour plusieurs initiatives adoptées au lendemain de la crise financière: modification de la directive relative aux systèmes de garantie des

dépôts et de la directive relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs , proposition de règlement sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit , livre blanc sur les régimes de garantie des assurances ;

3. dans plusieurs cas, le comité a émis des **doutes quant au niveau d'harmonisation privilégié**, compte tenu des différences entre les diverses situations nationales. Ce fut le cas pour la modification du règlement concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et de la proposition de règlement concernant les effets patrimoniaux des partenariats enregistrés.

Parlements nationaux : le mécanisme de contrôle de la subsidiarité introduit par le traité de Lisbonne renforce le rôle des parlements nationaux, qui peuvent émettre un avis sur les projets de propositions législatives au regard du principe de subsidiarité. Le traité prévoit deux mécanismes, dits **du «carton jaune» et du «carton orange»** qui peuvent entraîner le réexamen du projet d'acte législatif et conduire à la modification ou au retrait de la proposition.

Depuis 2006, la Commission transmet toutes ses nouvelles propositions aux parlements nationaux et répond à leurs avis. Fin 2010, la Commission avait transmis 82 projets de propositions législatives et reçu **211 avis**. La plupart d'entre eux étaient axés sur le contenu de la proposition, mais un nombre total de **34 avis soulevaient des problèmes en matière de subsidiarité**. La Commission a reçu plus d'un avis motivé pour cinq propositions législatives, mais le seuil nécessaire pour déclencher le mécanisme dit du «carton jaune» était loin d'être atteint pour toutes ces propositions.

Les initiatives de la Commission ayant fait l'objet **d'avis motivés de la part des parlements nationaux** en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité sont les suivantes :

- Directive relative aux travailleurs saisonniers ;
- Directive sur les systèmes de garantie des dépôts ;
- Distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union ;
- Règlement concernant le soutien au développement rural par le Feader ;
- Régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs ;
- Systèmes d'indemnisation des investisseurs ;
- Label du patrimoine européen ;
- Règlement FRONTEX ;
- Droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ;
- Importations dans l'UE de produits de la pêche en provenance du Groenland ;
- Programme en matière de politique du spectre radioélectrique ;
- Espace ferroviaire unique européen.

Certaines réponses des parlements nationaux ont également souligné l'insuffisance ou l'absence de justification au regard du principe de subsidiarité dans un certain nombre de propositions de la Commission, **notamment celles visant à apporter des modifications mineures aux actes existants**. La Commission prendra les mesures nécessaires pour garantir une justification appropriée au regard du principe de subsidiarité dans les exposés des motifs de toutes les propositions législatives, notamment en rappelant et en confirmant à nouveau l'analyse de la subsidiarité effectuée antérieurement.

Le Parlement européen et le Conseil : les législateurs interviennent au dernier stade de la phase prélégislative. Ils doivent valider la conformité de la proposition avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité et fournir une justification appropriée pour tout amendement entraînant une modification du champ d'intervention de l'Union.

Le Conseil et le Parlement européen **ont tous deux mis en place leurs propres procédures** pour mettre en œuvre le mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Le règlement intérieur du Parlement européen a été modifié afin de garantir que les avis motivés des parlements nationaux sont pris en compte dans les débats

parlementaires. Le Conseil a veillé à ce que les parlements nationaux soient consultés à propos des initiatives émanant d'un groupe d'États membres.

Dans un nombre limité de cas, un débat approfondi a eu lieu entre le Parlement européen et le Conseil sur la manière dont le principe de subsidiarité doit être interprété. Ces débats ont permis de trouver le bon équilibre entre les responsabilités qui incombent à l'UE et celles qui relèvent des États membres.