

Caractère adéquat, subsidiarité et proportionnalité de la réglementation de l'UE - 19e rapport "Mieux légiférer" couvrant l'année 2011

2013/2077(INI) - 10/07/2012 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du 19^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

CONTEXTE : le présent document constitue le 19^e rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus législatif de l'UE.

Comme pour les années précédentes, le rapport met l'accent sur la manière dont ces principes ont été mis en œuvre par les différents organes et institutions de l'UE, la Commission, le Parlement européen, le Conseil et le Comité des régions, et présente de manière plus détaillée certaines initiatives et propositions législatives de la Commission qui ont posé des problèmes de subsidiarité au cours de l'année 2011. Il examine également la façon dont le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, qui, en vertu de l'article 12 du TUE et du protocole, confère aux **parlements nationaux un rôle particulier dans le contrôle du principe de subsidiarité**, a évolué depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

CONTENU : la majorité des propositions de la Commission ont été adoptées par les co-législateurs sans avoir suscité de débats majeurs en ce qui concerne la subsidiarité et la proportionnalité. En 2011, les seuils dits du «carton jaune» et du «carton orange» n'ont pas été atteints, et seul **un pourcentage limité (10% environ)** des avis des parlements nationaux adressés à la Commission dans le cadre du dialogue politique étaient des avis motivés au sens du protocole, c'est-à-dire mentionnant une **violation du principe de subsidiarité**. Dans le même temps, dans les cas où le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité a été mis en doute, les avis des institutions et ceux des autres acteurs concernés ont parfois fortement divergé.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité constituent des éléments fondamentaux du processus d'élaboration des politiques des institutions de l'UE, et les analyses d'impact réalisées par la Commission demeurent le moyen essentiel pour s'attaquer aux problèmes de subsidiarité et de proportionnalité au cours de la phase pré-législative, le comité d'analyses d'impact étant appelé à jouer un rôle essentiel à cet égard. La pratique institutionnelle montre cependant que la manière d'interpréter et d'appliquer ces principes pendant la phase législative dépend souvent du contexte politique, ce qui met en évidence leur dimension politique.

La manière dont la majorité des parlements nationaux mettent le protocole en œuvre et utilisent le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a fait ressortir le **caractère essentiellement politique** de ce nouvel instrument.

Le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a servi à apporter plus de transparence au processus et a nettement contribué à amener les politiques de l'UE dans le débat public des États membres et, partant, à sensibiliser l'opinion publique à ces questions.

Manière dont les institutions appliquent ces principes : le rapport passe en revue la manière dont l'ensemble des institutions appliquent ces deux principes fondamentaux :

1) la Commission : celle-ci rappelle qu'une «fiche subsidiarité» est présentée pour chaque proposition d'acte législatif, comme prévu par l'article 5 du protocole au traité. Les analyses d'impact, qui sont établies pour les propositions ayant des incidences importantes, fournissent l'analyse la plus détaillée de la subsidiarité et de la proportionnalité. La qualité de cette analyse est systématiquement contrôlée par le comité d'analyses d'impact. En 2011, ce dernier a indiqué que même si le nombre de ses recommandations a légèrement diminué par rapport à 2010, celles-ci sont néanmoins apparues dans un nombre important d'avis (43%). Le comité a souvent demandé de mieux justifier la nécessité d'agir au niveau de l'UE, et notamment d'apporter davantage d'éléments justifiant la nécessité d'une action au niveau de l'UE et dans certains cas, il a conclu que les éléments attestant la nécessité et la proportionnalité d'une initiative législative de l'UE étaient insuffisants.

2) Les parlements nationaux : le mécanisme de contrôle de la subsidiarité confère aux parlements nationaux le droit d'émettre un avis sur la question de savoir si les projets d'actes législatifs qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE respectent le principe de subsidiarité. En fonction du nombre d'avis motivés concluant qu'une proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité, le mécanisme dit du «**carton jaune**» ou du «**carton orange**» peut être appliqué. Cette procédure implique le réexamen du projet d'acte législatif et peut conduire à la modification ou au retrait de la proposition. En 2011, la Commission a reçu **64 avis motivés des parlements nationaux**, soit une augmentation de 75% par rapport à 2010, première année d'existence du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Ces 64 avis motivés ont été très hétérogènes, portant sur 28 propositions différentes de la Commission. La majorité des avis motivés était centrée sur des propositions législatives dans les domaines de **la fiscalité, de l'agriculture, du marché intérieur et de la justice**. Les propositions qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'avis motivés concernaient **l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés** (9 avis), **la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles** (6 avis), le droit commun européen de la vente (5 avis) et le règlement «OCM unique» (5 avis).

Les seuils pour l'application de la procédure du carton jaune ou du carton orange n'ont été atteints dans aucun des cas de 2011.

En vertu de l'engagement politique qu'elle a pris à l'égard des parlements nationaux, la Commission a répondu ou prépare une réponse à chaque avis motivé dans le cadre du dialogue politique et elle en tiendra compte dans les débats et les négociations interinstitutionnels qui vont suivre.

3) Le Parlement européen et le Conseil : au Conseil, c'est le Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres (Coreper) qui veille au respect des principes. Pour le Parlement européen, il existe dans son règlement intérieur **une règle spécifique sur l'«examen du respect du principe de subsidiarité»**, qui prévoit que le respect du principe de subsidiarité est contrôlé par les commissions chargées des dossiers législatifs concernés, ainsi que par la commission des affaires juridiques, et que la commission compétente pour la matière visée ne procède pas à son vote final avant l'expiration du délai de 8 semaines.

Il y a également lieu de noter que le nombre de **questions parlementaires** relatives aux problèmes liés au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité adressées à la Commission en 2011 a été tout à fait limité (**32** sur plus de 12.000). Ces questions invitaient essentiellement à étayer la conformité de certaines propositions de la Commission aux principes en question, reprenant par là, en partie, des préoccupations exprimées par d'autres institutions ou acteurs.

4) Le Comité des régions : le CdR exprime son avis soit lorsqu'il est consulté, soit en adoptant un avis d'initiative. En vertu de l'article 8 du protocole, il peut aussi, conformément à l'article 263 du TFUE, contester la validité d'un acte législatif en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité, mais uniquement s'il a été consulté en vertu d'une obligation prévue dans le TFUE. En 2011, on notera encore la préparation à l'ouverture du site web REGPEX destiné à aider les régions dotées de pouvoirs législatifs à jouer leur rôle dans le mécanisme de contrôle de la subsidiarité et à être une source d'informations et d'échanges entre les parlements régionaux et les gouvernements dans le contexte de leurs analyses de la subsidiarité. Le site web a été lancé en mars 2012

5) La Cour de justice : conformément à l'article 263 du TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour contrôler la légalité des actes législatifs au regard du respect du principe de subsidiarité. Le protocole précise que le Comité des régions ou les États membres, en leur nom ou au nom de leurs parlements nationaux, peuvent saisir la Cour.

Enfin le rapport évoque ponctuellement, une série de casus ayant suscité des préoccupations quant au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces casus sont détaillés tant du point de vue des débats interinstitutionnels que du point de vue de l'argumentaire proposé par les parlements nationaux pour contrer telle ou telle proposition.