Informations de base

2011/2276(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Dix-huitième rapport "Mieux légiférer" sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2010) **Subject** 8.40.10 Relations interinstitutionnelles, subsidiarité, proportionnalité, comitologie 8.50.02 Simplification, consolidation, codification de la législation	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
JURI Affaires juridiques	KARIM Sajjad (ECR)	11/10/2011

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFCO Affaires constitutionnelles	REGNER Evelyn (S&D)	20/12/2011

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Secrétariat général	ŠEFČOVIČ Maroš

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
10/06/2011	Publication du document de base non-législatif	COM(2011)0344	Résumé
17/11/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
10/07/2012	Vote en commission		
23/07/2012	Dépôt du rapport de la commission	A7-0251/2012	Résumé
10/09/2012	Débat en plénière		
13/09/2012	Décision du Parlement	T7-0340/2012	Résumé
13/09/2012	Résultat du vote au parlement		
13/09/2012	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2011/2276(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport annuel
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 165
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	JURI/7/07630

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE488.052	23/05/2012	
Avis de la commission	AFCO	PE483.487	21/06/2012	
Amendements déposés en commission		PE492.605	22/06/2012	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0251/2012	23/07/2012	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0340/2012	13/09/2012	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2011)0344	10/06/2011	Résumé

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.

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

2011/2276(INI) - 23/07/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires juridiques a adopté un rapport d'initiative de Sajjad KARIM (ECR, UK) sur le 18e rapport «Mieux légiférer» - Application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2010).

La commission parlementaire exprime sa vive préoccupation face à l'avis rendu par le comité d'analyse d'impact, qui estime que **la Commission ne tient pas suffisamment compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité** dans le cadre de ses analyses d'impact. Elle juge essentiel que la Commission remédie aux lacunes constatées dans ce domaine.

Les députés demandent une nouvelle fois **que l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003 soit renégocié** de manière à prendre en considération le nouvel environnement législatif créé par le traité de Lisbonne. Ils suggèrent, dans ce contexte, de convenir de règles définissant la ligne de démarcation entre les actes délégués et les actes d'exécution.

Contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux : le rapport note qu'en 2010**, 211 avis ont été émis par les parlements nationaux**, mais que seul un nombre limité d'entre eux, 34 en l'occurrence, ont exprimé des inquiétudes à l'égard de la subsidiarité. Les députés rappellent cependant que le 22 mai 2012, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont déclenché la **«procédure du carton jaune**» en adoptant des avis motivés contre la proposition de la Commission pour un règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services .

Le rapport souligne la nécessité pour les institutions européennes de **créer les conditions nécessaires pour que les parlements nationaux puissent assurer la vérification des propositions législatives**, en garantissant que la Commission justifie de manière circonstanciée et compréhensible ses décisions en matière de subsidiarité et de proportionnalité.

La Commission est également invitée à tenir compte du rôle des **parlements régionaux** possédant des pouvoirs législatifs lors du contrôle de la subsidiarité.

Élaboration des politiques fondée sur des éléments concrets : les députés rappellent que le Parlement européen et le Conseil se sont engagés, dans le cadre de l'approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact de 2005, à **procéder à des analyses d'impact préalables à l' adoption de toute modification de fond**. Ils invitent dès lors les commissions à honorer cet engagement en recourant à la nouvelle direction du Parlement européen chargée des analyses d'impact.

Afin d'assurer une **prise en compte plus systématique des analyses d'impact** au sein du Parlement, le rapport suggère que la direction chargée des analyses d'impact prépare, à la demande des commissions, un bref résumé de chaque analyse d'impact, devant être examiné lors du premier échange de vues.

Allégement des charges réglementaires: les députés demandent que la Commission respecte le principe «**Think Small First**» (priorité aux PME) lors de l'élaboration de la législation. Ils rappellent la position du Parlement au sujet des dérogations réglementaires et invitent la Commission à accorder de telles dérogations aux PME chaque fois qu'elle entend adopter une réglementation dont les dispositions les affecteraient de manière disproportionnée.

Les députés se félicitent que la Commission ait adopté la recommandation du Parlement relative à la publication d'informations concernant la mise en œuvre, s'attaquant ainsi au problème de **surréglementation** (gold-plating). Dans ce contexte, ils plaident pour un **dialogue plus constructif** avec les institutions et les parties prenantes concernées dans le cadre du processus prélégislatif ; ils suggèrent néanmoins que les États membres qui s' adonnent le plus à la surréglementation des directives soient clairement dénoncés.

Les États membres sont appelés à **réduire encore leur charge administrative de 25% d'ici 2015.**

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

2011/2276(INI) - 13/09/2012 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté une résolution sur le 18e rapport «Mieux légiférer» - Application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2010).

Les députés rappellent que les institutions européennes, lorsqu'elles légifèrent, doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ils soulignent par ailleurs qu'il est impératif que la législation soit claire, simple, facile à comprendre et accessible à tous.

Á la lumière de ces considérations, le Parlement exprime sa vive préoccupation face à l'avis rendu par le comité d'analyse d'impact, qui estime que **la Commission ne tient pas suffisamment compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité** dans le cadre de ses analyses d'impact. Il juge essentiel que la Commission remédie aux lacunes constatées dans ce domaine.

Les députés demandent une nouvelle fois **que l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de 2003 soit renégocié** de manière à prendre en considération le nouvel environnement législatif créé par le traité de Lisbonne. Ils suggèrent, dans ce contexte, de convenir de règles définissant la ligne de démarcation entre les actes délégués et les actes d'exécution.

Contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux : la résolution note qu'en 2010, **211 avis ont été émis par les parlements nationaux**, mais que seul un nombre limité d'entre eux, 34 en l'occurrence, ont exprimé des inquiétudes à l'égard de la subsidiarité.

Les députés rappellent cependant que le 22 mai 2012, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont déclenché la «**procédure du carton jaune**» en adoptant des avis motivés contre la proposition de la Commission pour un règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services .

La résolution souligne la nécessité pour les institutions européennes de **créer les conditions nécessaires pour que les parlements nationaux puissent assurer la vérification des propositions législatives**, en garantissant que la Commission justifie de manière circonstanciée et compréhensible ses décisions en matière de subsidiarité et de proportionnalité. Les députés demandent à la Commission d'améliorer et de **régulariser les déclarations** qui justifient ses initiatives législatives sur la base de la subsidiarité.

La Commission est également invitée à tenir compte du **rôle des parlements régionaux** possédant des pouvoirs législatifs lors du contrôle de la subsidiarité.

Élaboration des politiques fondée sur des éléments concrets : les députés rappellent que le Parlement européen et le Conseil se sont engagés, dans le cadre de l'approche interinstitutionnelle commune en matière d'analyse d'impact de 2005, à **procéder à des analyses d'impact préalables à l'adoption de toute modification de fond**. Ils invitent dès lors les commissions à honorer cet engagement en recourant à la nouvelle direction du Parlement européen chargée des analyses d'impact.

Afin d'assurer une **prise en compte plus systématique des analyses d'impact** au sein du Parlement, la résolution suggère que la direction chargée des analyses d'impact prépare, à la demande des commissions, un bref résumé de chaque analyse d'impact, devant être examiné lors du premier échange de vues.

Allégement des charges réglementaires: le Parlement demande que la Commission respecte le principe «**Think Small First**» (priorité aux PME) lors de l'élaboration de la législation. Il rappelle la position du Parlement au sujet des dérogations réglementaires et invite la Commission à accorder de telles dérogations aux PME chaque fois qu'elle entend adopter une réglementation dont les dispositions les affecteraient de manière disproportionnée.

Les députés se félicitent que la Commission ait adopté la recommandation du Parlement relative à la publication d'informations concernant la mise en œuvre, s'attaquant ainsi au **problème de surréglementation** (*gold-plating*). Dans ce contexte, ils plaident pour un dialogue plus constructif avec les institutions et les parties prenantes concernées dans le cadre du processus prélégislatif ; ils suggèrent néanmoins que les États membres qui s'adonnent le plus à la surréglementation des directives soient clairement dénoncés.

Les États membres sont appelés à **réduire encore leur charge administrative de 25% d'ici 2015**.

Le Parlement rappelle enfin sa résolution sur une réglementation intelligente et invite la Commission à présenter des propositions pour l'introduction d'un **mécanisme de compensation réglementaire**, qui voudrait que, lorsque de nouvelles législations imposent un coût aux entreprises, une compensation équivalente soit identifiée.